

**Nouvelles Pratiques budgétaires et Investissement Public : éléments de
théorie et données empiriques au Cameroun**

**New Budget Practices and Public Investment : Elements of Theory and
Empirical Evidence in Cameroon**

KONO ABE Jean-Max
Maitre de Conférences
jmkono@yahoo.fr

Et

ONANA Simon Pierre
Assistant
onanasimon2003@yahoo.fr

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
Université de Yaoundé 2
Cameroun

Résumé

L'objectif de cet article est d'évaluer l'intégrité inhérente à la pratique du budget programme quant à la réalisation de l'investissement public au Cameroun. Pour y parvenir, nous avons d'une part administré un questionnaire à 475 acteurs de la chaîne PPBS¹ dans 29 départements

¹ **Chaîne PPBS** (planification, programmation, budgétisation, suivi). C'est en fait un processus déclinant successivement la planification (prospective à court et moyen termes), la programmation Pluriannuelle (CDMT), la budgétisation par programme, l'exécution et son suivi et l'évaluation.

ministériels, et d'autre part traité l'enquête PEFA² 2017 fondée sur des opinions d'avisés. Il en ressort que les pratiques budgétaires ont un effet mitigé sur la performance des investissements publics. En réalité, si la fongibilité des crédits et la clarification de la responsabilisation managériale exercent une influence positive sur le taux d'exécution du Budget d'Investissement Public, ce n'est pas le cas de l'allègement préconisé des contrôles financiers.

Mots clés : Budget programme, Cameroun, contrôles financiers, fongibilité des crédits, latitude managériale

Abstract

The objective of this article is to assess the integrity inherent in the practice of the program budget as regards the achievement of public investment in Cameroon. To achieve this, we administered a questionnaire to 475 actors in the PPBS chain in 29 ministerial departments, on

² **Le PEFA** (Public expenditure and financial accountability) est une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques (GFP). Cette méthode fournit un cadre d'évaluation et de présentation des points forts et des points faibles de la gestion des finances publiques (GFP) au moyen d'indicateurs quantitatifs qui permettent d'évaluer la performance de la GFP. Ainsi, le Gouvernement de la République du Cameroun a réalisé en 2007 avec l'appui des partenaires au développement, une évaluation et un diagnostic du système de GFP qui ont servi de base à toute une série d'actions de réformes de longue haleine. Après quelques années de mise en œuvre de ce programme de réforme, soutenu au plan technique notamment par le FMI, la Banque Mondiale, la BAD, l'Union européenne, l'AFD et la Coopération allemande; le Gouvernement s'est engagé dans une nouvelle évaluation des finances publiques dont les objectifs sont de mesurer les évolutions depuis 2007, année du début de mise en œuvre du nouveau régime financier de 2007, et de conforter et d'approfondir le processus de réformes, notamment en relation avec la mise en œuvre du cadre harmonisé CEMAC. L'évaluation couvre, conformément à la méthode PEFA, le champ des administrations centrales constitué des ministères et institutions relevant du Budget de l'Etat et désigné par le terme «administration budgétaire centrale», des établissements publics à caractère administratifs (EPA), et des institutions de protection sociale. La période d'évaluation est celle des exercices budgétaires 2014-2016 pour la plupart des indicateurs mesurés à partir des données quantitatives, et l'exercice budgétaire 2017 pour certains autres indicateurs.

the one hand, and treated the 2017 PEFA survey based on informed opinions, on the other. It appears that budgetary practices have a mixed effect on the performance of public investments. In reality, if the fungibility of credits and the clarification of managerial accountability have a positive influence on the rate of execution of the Public Investment Budget, this is not the case with the recommended reduction in financial controls.

Keywords: Cameroon, fungibility of credits, financial controls, managerial latitude, Program budget

Introduction

Depuis près de deux décennies, pour ne prendre pour référence que la période post Programmes d'Ajustements Structurels (PAS) et la reprise du processus de planification du développement, la qualité de la dépense publique au Cameroun reste un des principaux griefs qui plombent la croissance économique afin de porter le développement au niveau escompté par le gouvernement. La principale pesanteur généralement pointée du doigt est la sous-consommation du Budget d'Investissement Public (BIP).

Pendant plusieurs années, le Cameroun a été confronté à une sous-utilisation de son BIP. Les fonds alloués à l'investissement public ont été souvent sous-utilisés. Pourtant, le BIP matérialise l'ensemble des investissements que l'Etat s'engage à réaliser au cours d'un exercice budgétaire afin d'accroître l'offre des biens et services publics. Mais dans les faits, la sous-consommation des crédits alloués aux investissements est en deçà des prévisions comme l'illustre le tableau 1. Pour remédier à cette situation, l'Etat du Cameroun va se doter d'une nouvelle constitution budgétaire, au sujet de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat qui est entrée en vigueur dans la totalité de ses dispositions le 1^{er} janvier 2013 et réaménagé en 2018. A travers celle-ci, le budget de l'Etat est dorénavant élaboré, présenté, adopté et exécuté par programmes.

Le budget programme apparaît comme un levier de la performance budgétaire. Ici, la budgétisation présente des motifs et des objectifs pour lesquels les fonds sont destinés. La finalité envisagée relève de la recherche maximale de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique (Robinson, 2007).

Pour Andrews et Campos (2003), le budget programme est un système de gestion de la dépense publique qui favorise la fourniture des biens et services publics dans les délais prévus et ce grâce à une facilitation du processus d'exécution du budget. D'après Arkwright et alii (2007) et Riahi (2007), en reposant sur le compris « laisser plus de libertés aux gestionnaires en contrepartie d'une responsabilisation accrue, le budget programme devrait influencer le niveau d'exécution du BIP.

De ce fait, la présente recherche se propose d'évaluer l'efficacité des nouvelles pratiques budgétaires sur la performance des investissements publics, à travers la mise en œuvre de la planification (Mintzberg, 1994) ou programmation réalisée. Autrement dit, il est question d'examiner l'effet des marges de manœuvres budgétaires octroyées aux gestionnaires de la dépense publique et de la clarification des responsabilités des acteurs budgétaires³ sur le rythme d'exécution du BIP.

Pour ce faire, des liens théoriques entre le budget programme et le niveau d'exécution du BIP sont d'abord présentés ; en second lieu, la méthodologie économétrique choisie, tout comme l'analyse et la discussion des résultats sont développés.

1. Budget programme, investissement public et management

Le budget programme octroie des marges de manœuvres supplémentaires aux gestionnaires des deniers publics en contrepartie d'une responsabilisation accrue. Ce couple liberté-responsabilité n'est pas naturellement dénué de fondements théoriques. Ainsi, nous verrons d'une part que les latitudes de gestion accordées aux gestionnaires relèvent du corpus théorique de la NGP tandis que la responsabilisation qui en découle se fonde sur la théorie des droits de propriétés.

2.1 Latitude et responsabilité managériales

Barnard (1938) estime que les organisations, aussi bien privées que publiques, sont créées par des personnes cherchant à atteindre ensemble des objectifs qu'elles ne pouvaient atteindre toutes seules. Dans le même ordre d'idées, le corpus théorique de la Nouvelle Gestion Publique constate que l'activité administrative est affectée par des dérives bureaucratiques qui nécessitent de replacer l'agent public au cœur de la gestion administrative en lui concédant plus

³ Notamment la reddition des comptes (Facal et Mazouz, 2013).

de marges de manœuvres. Pour rechercher une performance optimale des administrations, il faudrait accroître les motivations à l'efficacité, en accordant par exemple plus de marges de manœuvres aux managers de la fortune publique. Dans le cadre du budget programme, ces latitudes de gestion, ou de gestion publique (Greffé, 1999, Percebois, 2006), sont le fait de la fongibilité des crédits et de l'allègement des contrôles financiers.

2.1.1 Fongibilité des crédits et investissements publics

La performativité du budget programme est aussi liée à la notion d'assouplissement, fait majeur de latitudes managériales que le nouveau système budgétaire propose, notamment autour de la fongibilité des crédits. Encore désigné par le principe de spécialité, l'ancien système proscrivait aux ordonnateurs d'effectuer des virements entre lignes⁴. Ce qui n'est plus le cas aujourd'hui parce qu'il dispose d'une marge de manœuvre assez large dans l'utilisation des crédits dont il est responsable. A l'intérieur d'un programme, le responsable budgétaire possède une certaine liberté pour redéployer les crédits entre les lignes. La base de la liberté nouvelle du gestionnaire réside dans le caractère indicatif de la présentation des crédits par titre, afin de procéder à des redéploiements (preuve d'une souplesse managériale) pour atteindre les objectifs arrêtés devant faire l'objet dévaluation. Le budget programme vient ainsi faire évoluer le rôle classique du contrôleur financier.

2.1.2 Allègement de contrôles financiers

La rationalisation des contrôles financiers est une option prise par les partisans de la budgétisation par programme pour octroyer des latitudes de gestion aux managers et faire ainsi face aux dérives bureaucratiques. Dorénavant, le contrôle financier est concentré sur les zones à forts risques budgétaires, par exemple les budgets d'investissements qui peuvent engager de manière forte et sur une longue durée la dépense de l'Etat. Ce contrôle ne sera donc plus conduit systématiquement mais plutôt sur une base thématique, hiérarchisée ou par sondages (Clinchamps, 2003). Le comptable public s'occupe de la régularité formelle alors que le

⁴ Il en résultait deux rigidités essentielles. Tandis que certains crédits étaient encore disponibles pour l'exécution de certaines charges, d'autres postes budgétaires en revanche se trouvaient vides, empêchant que l'on continue à réaliser les dépenses dans ce domaine. Aussi, résultait-il de cette inflexibilité que le principal contrôle approprié soit essentiellement un contrôle de régularité. La dépense était financièrement bonne parce qu'elle était régulière, c'est-à-dire, pour l'essentiel, que les crédits avaient bien été utilisés pour l'objet auquel ils étaient destinés.

contrôleur financier se voit confié la régularité juridique (Catteau, 2007). La gestion par les résultats devrait favoriser une plus grande autonomie des gestionnaires publics, responsabilisés sur des objectifs clairs à atteindre et incités à adopter un style managérial entrepreneurial (Lascombe et Vandendriessche, 2006).

2.2 Responsabilité et performance managériale

Des droits de propriétés sur l'activité gouvernementale engendrent des dérives sur la gestion administrative (Alchian et Demsetz, 1972) et entraîne le fonctionnaire dans la conception économique traditionnelle, au gaspillage des ressources, évitant de réaliser des économies budgétaires (Doriah et Goujet, 2007). Pour pallier à ces défaillances administratives, les auteurs proposent d'introduire des dispositifs incitatifs, à travers des droits de propriétés bien déterminés responsabilisant davantage les gestionnaires de la fortune publique.

2.2.1 L'approche managériale de la responsabilisation

L'introduction du budget programme se traduit par une responsabilisation renforcée des acteurs de la chaîne de la dépense publique. La responsabilité managériale indique le fait d'être responsable des résultats obtenus, des conséquences du succès et de l'échec. La responsabilité s'appuie sur la jonction dans une même main d'objectifs et de moyens et dans la liberté d'emplois de ces moyens avec pour contrepartie l'assomption des résultats.

Pourtant, le BIP matérialise l'ensemble des investissements que l'Etat s'engage à réaliser au cours d'un exercice budgétaire afin d'accroître et d'optimiser la production des biens et services publics. Néanmoins, la capacité d'investissement demeure insuffisante ; les crédits alloués aux investissements est en deçà des prévisions (Tableau n°1). Ceci indique à suffisance la difficulté de déterminer et d'évaluer les résultats de l'action publique comme l'une des caractéristiques différenciant management public et privé.

Tableau n°1 : Niveau d'exécution physico-financier du BIP

Ressources internes	Exercices					
	BIP 2004		BIP 2005		BIP 2006	
	Montant F CFA, milliards	% de la dotation	Montant F CFA, milliards	% de la dotation	Montant F CFA, milliards	% de la dotation
Dotation	110		130		109	
Engagement	95,7	87,4	109,4	84,2	100,4	92,1
Liquidation	67,9	61,7	81,5	62,7	70,0	64,2
Réalisation physique		66,8		64,5		66,8

Source : Rapports d'exécution physico-financière, MINEPAT, 2005, 2006

Relativement à la logique des moyens, l'organisation administrative budgétaire dans la plupart des situations ne facilitait pas l'identification de véritables niveaux de responsabilité managériale⁵. Qui plus est les normes qui encadrent les dépenses classées par nature avec des contrôles *a priori* incommodes, d'un point de vue de l'atteinte des résultats, n'octroient pas toujours des latitudes de gestion aux ordonnateurs (Barilari, 2005a).

Aujourd'hui, la responsabilité managériale issue de la démocratisation budgétaire se fonde par exemple sur :

- La détermination d'une ossature d'objectifs, quantifiables par des indicateurs de résultats, avec des cibles fixées par rapport aux ressources ;
- Le degré de liberté accru au travers de la globalisation des enveloppes budgétaires dans les programmes ;
- L'amenuisement des contrôles ex ante de la dépense publique.

La responsabilisation telle qu'appréhendée autour de la logique stratégique (Ansoff, 1976) de performance indique 4 types de managers relevant de la nouvelle gouvernance budgétaire ; à savoir, les :

- Responsables de programme ;
- Gestionnaires de budget opérationnel;

⁵ Au niveau des services centraux, les départements ministériels différencient généralement les directions en charges des missions et celles en charge des moyens. En plus, il n'existe pas le plus souvent de dialogue entre les services centraux et les services déconcentrés afin d'ajuster les objectifs par rapport aux ressources et au contexte.

- Chefs d'unité opérationnelles ;
- Responsables des opérateurs.

La responsabilité managériale de l'ensemble des gestionnaires est évaluée sur leur gestion et leur performance, et en toute logique, établir les responsabilités n'a d'intérêt que si au bout du processus, l'on en tire les conséquences.

2.2.2 Les collatéraux de la responsabilisation managériale

Les organisations se référant au modèle idéaltype de bureaucratie montrent au fil des recherches portant sur leur management, une tendance à se replier sur elles-mêmes, et ce dans une perspective autosuffisante privilégiant leurs intérêts singuliers au détriment de véritables résultats à offrir à des bénéficiaires externes (Crozier, 1963). Et pourtant le management est caractérisé par la recherche d'une performance maximale, notion qui renvoie inévitablement à celle de résultats, évalués au travers d'objectifs définis à atteindre. L'insertion d'une telle approche au pilotage de l'action publique est au cœur des nouvelles logiques développées dans le sillage du New Public Management (Barilari, 2005b). Si la nouvelle gestion publique ambitionne de répartir plus clairement les responsabilités de pilotage entre toutes les instances concernées, elle vise également à en coordonner l'articulation et à favoriser une intégration de tous les outils de pilotage offerts. En outre, le sens des approches actuelles de management et de politiques publiques mettent en avant l'importance du fonctionnement en réseau et la transversalité de l'action entre différentes parties organisationnelles.

Pour autant, la liberté managériale accrue développée ci-devant ne saurait se passer de responsabilité et la sanction constitue le corollaire « obligatoire » de tout contrôle ; la responsabilité managériale s'appréhende donc à propos des conséquences négatives et positives de la mise en jeu de la responsabilité en matière notamment de punitions et de récompenses.

Les conséquences positives peuvent être analysées essentiellement en termes de carrière et de rémunération. S'agissant des collatéraux positifs, l'existence d'objectifs clairement définis et d'indicateurs de mesure de la performance (Kaplan et Norton, 1996) favorisent la concrétisation des entretiens orientés vers des indicateurs professionnels bien définis. Il faut donc pouvoir associer l'activité de tout agent public à ce référentiel. Cela implique que les entrevues liées à la gestion se déroulent toujours entre le responsable d'un programme opérationnel et les fonctionnaires. Les impacts de cette évaluation pourraient être utilisés lors des promotions et les

avancements. Les latitudes de gestion qu’octroient le budget programme ainsi que la définition claire des objectifs à atteindre facilitent le développement des facteurs motivationnels à partir procédures bien plus objectifs.

Quant aux collatéraux négatifs ou sanctions, l’émergence de fautes de gestion doit occasionner des punitions sur le plan disciplinaire et même plus, le constat de déficiences en termes de gestion peut exiger un limogeage ou tout simplement un retrait du poste à responsabilité de prise de décision (Drucker, 1954).

2. Le cheminement méthodologique

En suivant la rationalité qu’exige l’élaboration d’un cadre logique inhérent à la budgétisation par les programmes, l’on peut souligner que les outils et les processus de la nouvelle gestion publique contribuent à renforcer la dimension managériale de l’action publique ; d’où une présentation des variables de l’étude et des sources de données, ainsi de méthodes d’analyse empirique.

3.1 Définition des variables

La principale idée de la gestion par les résultats consiste à concentrer les activités et les ressources d’une organisation sur les éléments essentiels en lien avec la finalité poursuivie, pouvant métriquement susciter une modélisation (Tableau n°2) des liens existant entre les variables concernées.

Tableau n°2 : Perceptions relevées sur l’exécution du BIP

Variables		Perceptions / chaîne budgétaire
Endogènes	Évolution du niveau d’exécution du BIP	1= évolution positive 0= évolution constante ou négative
Exogènes	Latitudes de gestion octroyées aux ordonnateurs (virements entre lignes)	1= effet important ou très important 0= effet faible ou très faible
	Allègement des contrôles financiers	1= effet important ou très important 0= effet faible ou très faible

	Clarification des responsabilités des acteurs de la gestion de la dépense	1= effet important ou très important 0= effet faible ou très faible
de Contrôles	Influence des comités locaux de suivi physico financier des projets d'investissements publics	1= Moyenne ou énorme 0= pas du tout ou un tout petit peu
	Inscription des projets non matures dans le BIP	1= moyenne ou énorme 0=pas du tout ou un tout petit peu
	Procédures d'attribution des marchés publics	1= moyenne ou énorme 0=pas du tout ou un tout petit peu
	Gestion de trésorerie	1= moyenne ou énorme 0=pas du tout ou un tout petit peu

3.2 Données empiriques et modèle d'analyse

La finalisation de l'action publique orientée sur des résultats distinctement définis et appréciables au moyen d'indicateurs objectifs⁶ de performance, fait l'objet d'une réflexion de type managériale. Cependant, le contexte permet de relever largement une animation qui intègre des considérations diverses, singulièrement constitutionnelles, politiques et citoyennes. Après avoir procédé à la présentation des différentes sources de données, nous spécifions le modèle utilisé.

3.2.1 Sources de données

Les données utilisées dans cette partie proviennent de diverses sources. Nous utilisons les informations primaires provenant d'un questionnaire administré à 475 acteurs de la chaîne PPBS (Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi évaluation) dans les services centraux de 29 ministères de l'Etat du Cameroun de 08 secteurs de l'activité gouvernementale comme l'indique le tableau suivant.

. Nous avons également utilisé, le rapport PEFA 2017 sur l'Etat du Cameroun et les données de l'enquête sur le budget ouvert de l'International Budget Partnership de 2015.

⁶Des objectifs spécifiques et difficiles à atteindre conduisent à une meilleure performance que des objectifs moyens ou faciles (Belkaoui 1989).

2.2.2. Spécification du modèle

Pour analyser l'influence du budget programme sur l'exécution du BIP au Cameroun, nous spécifions et estimons un modèle économétrique à variable endogène dichotomique. Ce modèle s'inspire de celui utilisé par Brewer and Selden (2000) qui dans leurs travaux ont recours à une régression probit simple pour évaluer l'effet du budget programme sur les pratiques managériales en République de Corée du Sud.

La participation managériale est un concept qui reflète le degré d'influence d'un manager sur son budget (Shields et Shields, 1998). Elle est considérée indépendamment du système auquel elle est intégrée, celui-ci regroupant un ensemble de variables incluant la difficulté d'atteinte des budgets, la contrôlabilité, les incitations liées au budget ainsi que l'évaluation de la performance basée sur les budgets.

3. La nouvelle gouvernance budgétaire : estimation et interprétation des résultats

L'une des finalités essentielles recherchée par l'augmentation de la latitude managériale établit que la responsabilisation des acteurs dans le cadre de domaines d'actions bien délimités au sein desquels ils disposent d'une marge de manœuvre encourage l'esprit entrepreneurial. L'existence des interactions est avérée entre les variables en soulignant que la fongibilité des crédits et la clarification des responsabilités exerceraient un effet modérateur sur la portée négative provoquée par les contrôles financiers, dans le cadre de l'évaluation de la performance budgétaire.

4.1 Analyse descriptive de la réalisation budgétaire des investissements publics

Le souci d'optimisation de la performance est bien présent ici et basé sur l'hypothèse de l'efficacité de la démocratisation budgétaire telle que prônée par les réformes actuelles qui gouvernent les finances publiques. En voici le relai descriptif obtenu suite à l'analyse des variables retenues à partir des informations collectées auprès des acteurs de la chaîne PPBS.

4.1.1 Appréciation de l'évolution du taux d'exécution du BIP

L'objectif ici est d'examiner l'effet du budget programme (Ondoua Biwolé, 2015) sur le niveau d'exécution du BIP. Pour ce faire, nous avons retenu comme variable endogène l'appréciation

par les acteurs de la chaîne PPBS de l'évolution du taux d'exécution du BIP. Le tableau suivant présente les statistiques descriptives sur cette variable.

Tableau n°3: L'évolution du taux d'exécution du BIP

Réalisation du BIP	Fréquence	Pourcentage
Positive	340	71,58%
Constante	70	14,74%
Négative	65	13,68%
Total	475	100%

Il en ressort du tableau ci-dessus que sur les 475 acteurs de la chaîne PPBS interrogés, 340 soit 71,58% jugent que le taux d'exécution du BIP au Cameroun connaît une évolution positive depuis 2013. 70 répondants, soit 14,74%, estiment que le taux d'exécution du BIP connaît une évolution constante depuis 2013. 65 répondants soit 13,68% jugent enfin que le taux d'exécution du BIP connaît une évolution négative sur la période ; effectivement, la littérature relative au budget programme stipule que le nouveau régime financier introduit des mécanismes qui facilitent l'exécution du BIP.

4.1.2 De l'influence du budget programme sur l'exécution du BIP

Il en ressort du tableau n°4 que la majorité des personnes interrogées (7,37% et 61,05%) estime que la latitude managériale effectuée à travers la possibilité de réaliser des virements entre les lignes budgétaires⁷ exerce un effet considérable sur le taux d'exécution du BIP. L'influence des latitudes de gestion sur le niveau d'exécution du BIP permet d'éviter que les crédits alloués ne tombent dans la forclusion⁸. Par contre, 26,32% estiment que le « degré de liberté budgétaire » octroyé aux ordonnateurs a un faible effet sur le taux d'exécution du BIP.

⁷Selon le Rapport PEFA (2017), le nombre de virements de crédit opérés par arrêté ministériel à l'intérieur d'un même chapitre ou d'un même programme a été de 230 en 2016. Pour cette même année 2016, il a été relevé, en comparant les écarts entre les crédits initiaux et les crédits finaux apparaissant dans les fichiers Probmis, que les virements ont représenté 16% du total des crédits hors charges de la dette.

⁸Disposition du régime financier de l'Etat suivant lequel les crédits non engagés en fin d'exercice sont réputés annulés. Les crédits afférents aux dépenses liquidées non ordonnancées en fin d'exercice sont également annulés. Toutefois, les dépenses réalisées sur ces crédits donnent lieu à un nouvel engagement effectué en priorité sur les crédits de l'exercice suivant.

Tableau n°4: Perception descriptive de l'effet du budget programme sur le BIP

Items		Très important		Important		Faible		Très faible		Pearson Chi 2 (6)
		Fréquence	%	Fréquence	%	Fréquence	%	Fréquence	%	
Effet de	l'octroi des latitudes de gestion	35	7,37	290	61,05	125	26,32	25	5,26	24,23
	l'allègement des contrôles financiers	20	4,21	165	34,74	190	40	100	21,05	65,62
	la clarification des responsabilités	40	8,42	265	55,79	120	25,26	50	10,53	27,54

Le redéploiement des crédits du BIP bien qu'autorisé par la loi au sein des programmes⁹ reste contrôlé par le Ministère de tutelle qui continue à émettre un avis préalable. Par ailleurs, la variable taux d'exécution du BIP et la variable des latitudes de gestion aux sont liées comme le montre le résultat du test de Chi 2.

Dans leur majorité, les acteurs de la chaîne PPBS considèrent que les contrôles financiers n'ont pas été allégés par le budget programme (4,21% et 34,74%). Avec le budget programme, le rôle traditionnel du contrôle financier a évolué. Celui-ci se serait allégé en se concentrant sur les zones à forts risques budgétaires tels que les budgets d'investissements. Ce contrôle se conduit plus de façon systématique mais plutôt sur une base thématique, hiérarchisée ou par sondages. Cependant, 190 répondants estiment que l'allègement des contrôles financiers a une faible influence et 100 une très faible sur le niveau d'exécution du BIP.

L'ordonnateur est accompagné par le contrôleur financier qui l'aide à mieux évaluer le réalisme de ses choix budgétaires. Ainsi, les redondances souvent constatées entre les missions du contrôleur financier et du comptable, notamment sur le contrôle de la régularité de la dépense sous le régime du budget des moyens ont été réduit depuis 2013¹⁰. En revanche, ceux des

⁹ Alors que la loi accorde à l'ordonnateur plus de flexibilité dans sa gestion avec la possibilité d'opérer des virements de crédits à l'intérieur des programmes dans la limite de 15% de la dotation initiale.

¹⁰ Année de mise en œuvre de la budgétisation par les programmes ; Le contrôleur financier est le juge de la régularité juridique de la dépense publique tandis que le comptable s'occupe de la régularité formelle (il veille à la régularité des opérations budgétaires et comptables).

répondants qui jugent que les contrôles financiers continuent à paralyser le taux d'exécution du BIP expliquent que certains contrôleurs financiers ne sont pas suffisamment imprégnés de leur mission. En outre, les imperfections du dispositif informatique retardent également l'exécution de la dépense. D'un point de vue statistique, il existe une interdépendance entre le taux d'exécution du BIP et l'allègement des contrôles financiers comme le montre le test de Chi 2. Les points focaux sollicités trouvent que la clarification des responsabilités instituée par le budget programme a un effet positif sur le taux d'exécution du BIP (8,42% et 55,79%), bien que 25,26% ne le pense moins et 10,53% pas du tout. Aussi, existe-t-il une interdépendance entre la clarification des responsabilités et le taux d'exécution du BIP comme en confirme le test de Chi 2.

L'effet de la clarification des responsabilités relève d'une plus grande responsabilisation des ordonnateurs ainsi que de la mise au point de la chaîne de responsabilité¹¹. La séparation des tâches relatives à l'exécution des principales opérations de dépenses de l'Etat et des EPA est bien assurée et les responsabilités des principaux intervenants (ordonnateurs, comptables, contrôleurs financiers et inspections des ministères) indiquées par le cadre juridique et institutionnel des finances publiques.

La présente recherche développe quatre variables de contrôle. Il s'agit de l'influence des comités de suivi de l'exécution du BIP, de l'insuffisance maturation des projets inscrits dans le BIP, des procédures de passation des marchés publics et de la gestion de trésorerie. Le tableau suivant présente l'analyse descriptive de ces variables.

4.1.3 Analyse descriptive des variables de contrôle

Il en ressort du tableau ci-après que les répondants de notre enquête jugent globalement que les dispositifs techniques de suivi du BIP ont une influence positive sur le taux d'exécution du BIP (17,89% et 66,32%). Néanmoins, 6,32% estiment que ce n'est pas le cas et 9,47% que ce n'est pas du tout le cas. Par ailleurs, il existe une interdépendance entre les dispositifs techniques de suivi des dépenses d'investissements et le niveau d'exécution de ces dépenses comme le montre le test de Chi 2 relatif à cette variable.

¹¹Le responsable de programme, le responsable d'action, le responsable de l'unité administrative et le responsable d'activité.

Tableau n°5 : Influence des variables de contrôle sur le taux d'exécution du BIP

Items		Pas du tout		Un tout petit peu		Moyennement		Enormément		Pearson Chi 2 (6)
		Fréquence	%	Fréquence	%	Fréquence	%	Fréquence	%	
Influence de(s)	comités de suivi de l'exécution physico financier du BIP ¹²	45	9,47	30	6,32	85	17,89	315	66,32	145,21
	l'insuffisante maturation des projets du BIP	5	1,05	65	13,68	250	52,63	155	32,63	81,25
	procédures de passation des marchés publics	5	1,05	85	17,89	210	44,21	175	36,84	53,22
	la gestion de trésorerie	55	11,58	85	17,89	250	52,63	85	17,89	108,98

L'action positive des dispositifs de suivi des dépenses d'investissements¹³ se justifie par le fait qu'ils produisent des rapports périodiques de suivi de l'exécution des projets d'investissement public. Il s'agit notamment de la note de veille mensuelle sur l'exécution du BIP, du rapport trimestriel du comité national de suivi de l'exécution physico-financière du BIP et du rapport annuel de l'exécution financière et physique du BIP. Toutefois, ce mécanisme enregistre un certain nombre de lacunes relatif au suivi des grands projets.

¹²Pour rendre la dépense publique efficace, le nouveau régime financier de l'Etat a institué un dispositif de suivi technique des projets d'investissement. Cela a consisté à désigner pour chaque marché un Ingénieur lorsque le coût de l'investissement est compris entre 5 et 100 millions de FCFA et un bureau d'études (maître d'œuvre) si le coût du marché est supérieur ou égal à 100 millions de FCFA. Au plan institutionnel, le suivi et le contrôle de l'exécution des projets sont assurés par les unités de coordination des projets, les ministères sectoriels, le MINFI, le MINEPAT, le MINMAP, le comité national de suivi de l'exécution physico-financière de l'investissement public, les comités régionaux et départementaux, et les comités techniques communaux mis en place par décret n° 2013/7987/PM du 13-9-2013 portant création, organisation et fonctionnement des comités de suivi de l'exécution physico-financière de l'investissement public.

¹³Les comités de suivi physico financier des projets d'investissements sont composés des représentants de l'administration, de la société civile et des élus.

S'agissant du niveau de maturation des projets, les acteurs de la chaîne PPBS jugent que leur insuffisance plombe le niveau d'exécution du BIP. Sur les 475 acteurs de la chaîne PPBS interrogés, 5 soit 1,05% jugent que l'insuffisante maturation des projets n'affecte pas le niveau d'exécution du BIP. 52,63% pensent plutôt qu'il l'affecte faiblement, 52,63%, moyennement, et 32,63% réellement. Par ailleurs, le test de Chi 2 présenté au tableau 5 montre qu'il existe une interdépendance entre le niveau de maturation des projets et le taux d'exécution du BIP. L'insuffisante maturation des projets affecte le niveau d'exécution du BIP en entraînant un retard dans le démarrage, et même la non-exécution de certains projets.

Pour ce qui est des procédures d'attributions des marchés publics, il en ressort du tableau ci-dessus que 1,05% des interrogés jugent que les procédures de passation des marchés publics n'affectent pas du tout le taux d'exécution du BIP ; ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble des répondants (17,89%, 44,21% et 36,84%). En outre, le test de Chi 2 présenté montre que le taux d'exécution du BIP et les procédures d'exécution des marchés publics sont liés.

Une justification empirique de tels résultats permet de mettre en perspective le de transparence¹⁴ au niveau de la gouvernance des marchés publics. Le public n'a justement pas accès à toutes les informations concernant la procédure de passation des marchés. Il en ressort que des actes de corruption et de capture de l'Etat soient développés.

Pour ce qui est de la gestion de trésorerie, 11,58% jugent que les problèmes de gestion de trésorerie ne plombent pas du tout le niveau d'exécution du BIP, ce qui n'est le cas pour l'ensemble des interrogés (17,89%, 52,63%, par exemple). Aussi, existe-t-il une interdépendance entre le taux d'exécution du BIP et les problèmes de trésorerie comme le montre le test de Chi 2 relatif à ces deux variables.

Bien que l'Etat fonctionne sur la base du service fait, cela n'empêche pas que la plupart des entreprises qui prestent pour lui se financent auprès des banques domestiques qui à leur tour sont très attentifs à la santé financière de l'Etat. Il faut préciser que si les pouvoirs publics n'honorent pas leurs engagements financiers, leurs prestataires ne pourront non plus le faire de leur côté, et ne pourront pas respecter les délais d'exécution des contrats. Ce qui peut mener à

¹⁴A ce propos, le PEFA (2017) fait le constat selon lequel, en matière de transparence dans l'attribution des marchés publics, le public a accès à trois des six éléments d'information requis.

la forclusion des crédits. Pour autant, le modèle économétrique construit dans ces travaux révèle que les problèmes de trésorerie ont un effet négatif et statistiquement non significatif sur le taux d'exécution du BIP.

3.2 Résultats de la régression économétrique et discussion

Les résultats de la régression probit de l'influence du budget programme sur le niveau d'exécution du BIP au Cameroun sont consignés dans le tableau n°6.

Tableau n°6 : Estimation probit du lien entre budget programme et taux d'exécution du BIP

Variables	Exécution du BIP	Effets marginaux
Latitude de gestion	0.109 (0.175)	0.302
Allègement contrôles financiers	-0.833*** (0.190)	-0.243
Responsabilisation	0.719*** (0.175)	0.212
Dispositif technique de suivi du BIP	0.591*** (0.226)	0.187
Insuffisante de maturation	-0.651*** (0.214)	-0.208
Procédures d'exécution des marchés	-0.527* (0.275)	-0.163
Problèmes de trésoreries	-0.151 (0.199)	-0.040
Constante	5.148 (110.9)	

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

3.2.2 Discussion des résultats

Les résultats de la régression sur probit montrent que globalement, le budget programme a une influence mitigée sur l'exécution du BIP. En effet, si l'allègement des contrôles financiers a un effet négatif sur le taux d'exécution du BIP, les autres mécanismes du budget programme

comme la fongibilité des crédits et la responsabilisation des gestionnaires ont une influence positive sur le taux d'exécution du BIP.

Une fongibilité des crédits améliorant l'exécution du BIP

Le principe de fongibilité ¹⁵ exerce un effet positif et statistiquement non significatif sur le taux d'exécution du BIP. En clair, si les marges de manœuvre octroyées aux gestionnaires de la dépense publique à travers les virements possible entre les lignes budgétaires au sein d'un même programme s'accroissaient de 1%, le taux d'exécution du BIP pourrait s'améliorer de 0,302%.

Ce résultat qui confirme l'analyse descriptive de cette variable corrobore les prédictions théoriques qui postulent que la fongibilité des crédits octroie des marges de manœuvre qui améliorent l'exécution des dépenses. Durant les 2 premiers triennats du budget programme au Cameroun, les virements entre les lignes budgétaires ont évité que les crédits alloués ne tombent dans la forclusion.

Une clarification des responsabilités améliorant l'exécution du BIP

La responsabilisation des gestionnaires des deniers publics exerce un effet positif et statistiquement significatif à 1% sur le taux d'exécution du BIP. En d'autres termes, si le niveau de clarification des tâches des principaux intervenants de la chaîne de la dépense augmentait de 1%, le taux d'exécution du BIP augmenterait de 0,2%. Ce résultat qui corrobore l'analyse descriptive de cette variable confirme les prédictions de la théorie des droits de propriétés au sujet des biais bureaucratiques qui minent l'administration publique, notamment l'absence de droits de propriété sur l'activité administrative.

Des contrôles financiers retardant l'exécution du BIP

L'allègement des contrôles financiers exerce un effet négatif et statistiquement significatif à 1% sur le taux d'exécution du BIP. Cela signifie que si des mesures ne sont pas prises en matière de contrôle a priori de la dépense publique, un accroissement de l'allègement des contrôles financiers de 1% pourrait réduire le taux d'exécution du BIP de 0,2%. Ce résultat qui confirme l'analyse descriptive de cette variable va à l'encontre de la littérature qui indique que

¹⁵C'est-à-dire la possibilité donnée aux ordonnateurs d'effectuer les virements entre les lignes budgétaires d'un même programme.

l'allègement des contrôles financiers facilite l'exécution du BIP. Les contrôles financiers demeurent contre-productifs pour l'exécution efficace de la dépense publique bien que l'avènement du budget programme préconise une évolution du rôle traditionnel du contrôle financier vers le contrôle des résultats.

Des facteurs externes au budget programme influencent également l'exécution du BIP

Pour ce qui est des variables de contrôle, le dispositif technique de suivi du BIP exerce un effet positif et statistiquement significatif à 1% sur son niveau d'exécution. En d'autres termes un renforcement du dispositif technique de suivi du BIP de 1%, pourrait améliorer le taux d'exécution du BIP de 0,187%. Ce résultat indique que le contrôle assuré par les comités de suivi physico financier des projets d'investissement permettent et veillent à la bonne exécution de la dépense publique.

Une insuffisante maturation des projets exerçant un effet non positif sur l'exécution du BIP

L'insuffisante maturation des projets inscrits exerce un effet négatif et statistiquement significatif à 1% sur le taux d'exécution du BIP. Autrement dit, un accroissement de 1% du nombre de projets insuffisamment matures pourrait réduire le taux d'exécution du BIP de 0,2%. Ce résultat révèle que les insuffisances inhérentes à la préparation budgétaire entraînent un retard dans le démarrage, et même la non-exécution de certains projets.

Des procédures de passation des marchés publics exerçant un effet négatif sur l'exécution du BIP

Les procédures de passation des marchés publics exercent également un effet négatif et statistiquement significatif à 10% sur le taux d'exécution du BIP. En clair, si des mesures ne sont pas prises pour assainir les procédures de passation des marchés publics, elles pourraient ralentir le taux d'exécution du BIP de 0,16%. En effet, Les lenteurs et les défaillances qui surviennent dans le système non intègre de passation des marchés publics entraînent des retards dans l'exécution du BIP. Ces dysfonctionnements étant le fait d'une opérationnalisation encore insuffisante des bonnes pratiques en termes de management des marchés publics (éthique,

transparence, reddition des comptes, responsabilité, ...). Selon le PEFA¹⁶ (2007), le public n'a pas accès à toutes les informations concernant la procédure de passation des marchés publics.

Des problèmes de gestion de la trésorerie exerçant un effet négatif sur l'exécution du BIP

Les problèmes de gestion de trésorerie exercent un effet négatif et statistiquement non significatif sur le taux d'exécution du BIP. En clair, un accroissement des difficultés de gestion de trésorerie de 1%, pourrait décélérer le taux d'exécution du BIP de 0,040%. Ce résultat exprime le fait que des difficultés de trésorerie constituent un frein pour l'exécution du BIP. Il faut préciser que si l'Etat n'honore pas ses engagements financiers à temps, ses prestataires ne pourront plus s'approvisionner, payer les employés et par conséquent ces derniers ne pourront plus respecter les délais d'exécution des contrats. Ce qui entraîne des retards voire la forclusion des crédits. D'où la sous consommation du BIP. Les difficultés de trésorerie au Cameroun sont généralement le fait d'une gestion de trésorerie peu performante. La gestion de trésorerie¹⁷ reste caractérisée par des difficultés liées à une insuffisance d'outils de prévision et aux procédures d'avance de trésorerie ou de déblocage de fonds pour l'exécution des dépenses.

Conclusion

L'objectif de cet article est d'examiner l'influence du budget programme sur l'exécution du BIP. Il en ressort sur le plan théorique que pour améliorer la réalisation du BIP, des marges de manœuvres supplémentaires sont à octroyer aux gestionnaires de deniers publics, en contrepartie d'une responsabilisation plus accrue.

Le corpus théorique de la Nouvelle Gestion Publique fait état de ce que l'administration publique est en général minée par des dérives bureaucratiques. Afin de promouvoir la performance des administrations publiques, il faut augmenter les incitations à l'efficacité. Dans le cadre du budget programme, l'effectivité de la latitude managériale relève du principe de

¹⁶Qui fait le constat qu'en matière de transparence dans l'attribution des marchés publics, le public a difficilement accès aux informations ; les données informationnelles sur les prévisions, la situation et l'exécution du budget ne lui est pas facilement accessible (obligations fiscales et douanières, budgets), bien que l'attribution des marchés publics soit publiée.

¹⁷L'importante chute des recettes pétrolières depuis l'année 2014 a accentuée les tensions de trésorerie et amené l'Etat à emprunter sur les marchés financiers et, à reprendre les avances statutaires de la Banque centrale depuis 2015.

fongibilité et de l'allègement des contrôles financiers. En outre, l'absence de droits de propriété sur l'activité administrative est préoccupante pour la gestion publique (Alchian et Demsetz, 1972).

Sur le plan empirique, les résultats de la régression effectuée sur la base des informations obtenus auprès de 475 acteurs de la chaîne PPBS dans 29 départements ministériels de l'Etat du Cameroun révèlent que le budget programme a un effet mitigé sur le niveau d'exécution du BIP. Les estimations indiquent qu'à l'exception de l'allègement des contrôles financiers dont l'influence sur le taux d'exécution du BIP est négative, la fongibilité des crédits et la responsabilisation des gestionnaires influencent positivement le taux d'exécution du BIP. Les estimations révèlent également que le taux d'exécution du BIP est retardé par des facteurs ne relevant pas directement du budget programme comme l'insuffisante maturation des projets inscrits dans le BIP, les procédures de passation des marchés publics et les problèmes de gestion de trésorerie. Aussi, la gestion par les résultats ayant été mis en œuvre dans la plupart des organisations publiques dans différents pays depuis de nombreuses années nécessite-t-elle néanmoins que l'on s'interroge sur ses impacts en termes d'efficacité, d'efficience et d'effectivité, quant à ces nouvelles pratiques.

Annexe : Liste des 29 Ministères ayant répondu à notre questionnaire

Secteur	Ministères
Souveraineté	1. Ministère de la Justice.
Santé publique	2. Ministère de la Santé.
Production et Commerce	3. Ministère du Commerce ; 4. Ministère du Tourisme et des Loisirs ; 5. Ministère des Forêts et de la Faune ; 6. Ministère des Petites et Moyennes entreprises de l'Economie Sociale et de l'Artisanat ; 7. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural ; 8. Ministère des Pêches et des Industries Animales ; 9. Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement Durable.
Affaire Sociale et Emploi	10. Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ; 11. Ministère des Affaires Sociales ; 12. Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille.
Infrastructures	13. Ministère de l'Eau et de l'Energie ; 14. Ministère des Travaux Publics ; 15. Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières ; 16. Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain ; 17. Ministère des Postes et Télécommunications ; 18. Ministère du Transport.
Enseignement, Formation et Recherche	19. Ministère de l'Education de Base ; 20. Ministère de l'Enseignement Supérieur ; 21. Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation ; 22. Ministère des Enseignements Secondaires.
Communication, Culture, Loisir et Sport	23. Ministère de la Culture ; 24. Ministère des Sports et de l'Education Physique ; 25. Ministère de la Communication ; 26. Ministère de la Jeunesse et de l'Education Civique.
Administration Générale et Financière	27. Ministère des Finances ; 28. Ministère de l'Economie de la Planification et de l'Aménagement du Territoire ; 29. Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative

Bibliographie

- Alchian A. et Demsetz H. (1972), « Production, Information Costs, and Economic Organization », *American Economic Review*, Vol 62, 777-795.
- Andrews M., et Campos J. (2003) The Management of Public Expenditures and Its Implications for Service Delivery, Background paper for *The World Development Report 2004*. The World Bank, Washington D.C
- Ansoff I. (1976), « Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals », *California Management Review*, Winter, p. 21-33.
- Arkwright E., Boissieu C., Lorenzi J., Samson J. (2007) *Économie politique de la LOLF*, Conseil d'Analyse Economique, 2007. La documentation française.
- Barilari A. (2005a) « La nouvelle gouvernance financière de l'Etat et l'évolution des dispositifs de contrôle », *Revue du Trésor*, n° 6, 2005, pp. 278.
- Barilari A. (2005b) « Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics », Dossier, *Actualité Juridique Droit Administratif*, n°13,2005, p.698.
- Barnard C. (1938), *The Functions of the Executive*, New York.
- Belkaoui (1989), *Behavioral Accounting: the research and practical issues*, Quorum Books, New York.
- Brewer G.A. and Selden S.C. (2000), Whyelephantsgallop : assessing and predicting organizational performance in federal agencies, *Jouranl of Public Administrative Review and Theory*, Vol. 10, Iss 4, pp 685-711.
- Catteau D. (2007), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Paris : Dalloz.
- Clinchamps N. (2003), « Le contrôleur financier et la LOLF du 1^{er} août 2001 : vers un désengagement progressif », *Revue Française des Finances Publiques*, n°82.
- Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- Doriah B. et Goujet C. (2007), *Gestion prévisionnelle et mesure de la performance*, Dunod, Paris.
- Drucker P. (1954), *The Practice of Management*, New York, Harper & Row.
- Grefte X. (1999), *Gestion publique*, Paris, Dalloz.
- Kaplan R. S. and Norton D. P. (1996), *The Balanced Scorecard*, Boston, Harvard Business SchoolPress.
- Lascombe M., et Vandendriessche X. (2006) « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique* 2006/1 (no117), p. 131-148. DOI 10.3917/rfap.117.0131.
- Mazouz, B., J. Facal et I-E Hatimi (2005), « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales », *Revue Gouvernance*, Vol. 2, N°2.
- Mintzberg H. (1994), *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod.

Ondoua Biwolé V. (2015), *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne. Entre balbutiements et résistances*, Editions Clé, Yaoundé.

PEFA (2017), *Evaluation du système de gestion des finances publiques du Cameroun selon la méthode PEFA*, Rapport final, ADE SA Belgique.

Percebois L. (2006) *Le design institutionnel public : analyse économique de la réforme de l'administration*. Economies et finances. Thèse de Doctorat PhD, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2006. Français. <tel-00145838>.

Riahi F (2007) *LOLF et marges de manœuvres budgétaires* in Arkwright E., De Boissieu C., Lorenzi J-H. et Samson J. (Dir.), *Economie Politique de la LOLF*, la Documentation Française, Paris, pp. 327-299.

Robinson M. (2007) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, International Monetary Fund (published by Palgrave Macmillan), p. 113.

Shields J.F. et Shields M.D. (1998), Antecedents of participative budgeting, *Accounting, Organizations and Society*, 23(1), pp.49-76.