

Rapport du FMI sur le diagnostic de la gouvernance et la corruption au Cameroun

La gouvernance au Cameroun est-elle en panne ?

La réalité est lâchée : le Cameroun doit engager des réformes institutionnelles qui garantissent une gouvernance plus transparente et efficace qui fonctionne avec intégrité et dans le respect de l'État de droit. Ainsi peut-on résumer les recommandations du rapport du Fonds Monétaire International (FMI) sur le diagnostic de la gouvernance et la corruption au Cameroun.

En effet, en décembre 2023, à la demande du ministère des finances dans le cadre de l'assistance technique, le FMI a publié un rapport sur le diagnostic de la gouvernance et de la corruption au Cameroun¹. « *Le diagnostic a porté sur*

¹ Rapport produit par quatre départements du FMI : le département juridique, des finances publiques, le département monétaire et des marchés de capitaux et le département financier. La mission s'est tenue du 27 février au 17 mars 2023 et la méthodologie suivie a consisté à collecter les informations aussi bien dans divers rapports qu'auprès des acteurs concernés par le sujet (conseillers techniques des services du Premier ministre, le ministre d'État, ministre de la justice et garde des sceaux et ses collaborateurs, le ministre en charge des marchés publics et ses collaborateurs, le ministre des Finances et ses collaborateurs ; et les responsables du ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, le ministère de la Décentralisation et du Développement Local, le Contrôle Supérieur de l'État et du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, la Commission Nationale Anti-corruption, la Chambre des comptes de la Cour Suprême, l'Agence Nationale d'Investigation Financière, et de l'Agence de Régulation des Marchés publics. La mission a également rencontré des membres de la société civile et des partenaires internationaux engagés dans les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption

les facteurs de faiblesses et de vulnérabilités en matière de gouvernance et de corruption dans les domaines prioritaires à haute importance macroéconomique suivants : i) la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; ii) la gouvernance budgétaire (par exemple, la gestion des finances publiques, la politique fiscale et l'administration des recettes, la gestion des entreprises publiques et les marchés publics) ; et iii) l'exécution des contrats et la protection des droits de propriété » (P12 du rapport du FMI, 2023).

Le rapport a mis l'accent sur «les sources de défis de gouvernance économique, dans la mesure où elles ont un impact critique sur le plan macroéconomique et nuisent à l'atteinte des objectifs de développement du Cameroun.» (P.13 ; rapport FMI).

Le présent texte vise à rappeler la quintessence de ce rapport en relevant les a priori assumés par le rapport, et les principaux constats de dérives confirmant que la gouvernance est en panne au Cameroun (la synthèse du diagnostic est rappelée en annexes). Les recommandations bien détaillées sont contenues dans le rapport et n'ont pas fait l'objet de développements ici.

Quelques a priori assumés dans le rapport

1. Le FMI considère le Cameroun comme un État fragile en proie aux menaces sécuritaires dans le Nord-Ouest, le Sud- Ouest et l'Extrême Nord du pays.
2. Malgré les orientations convenues avec le FMI depuis 2017 (soit deux programmes)², le Cameroun présente encore un risque élevé de surendettement.
3. Les faiblesses de gouvernance économique, dans la mesure où elles ont un impact critique sur le plan macroéconomique nuisent à l'atteinte des objectifs de développement du Cameroun ».
4. Les efforts visant à remédier aux faiblesses en matière de redevabilité et de corruption au Cameroun sont considérés comme complémentaires et essentiels à la réalisation de progrès soutenus en matière d'assainissement budgétaire et de croissance économique et sociale inclusive.

Sur la base de ces a priori et à la suite d'une démarche qualitative ponctuée par l'analyse documentaire et les entretiens avec les acteurs institutionnels du

² Ces programmes sont orientés vers l'assainissement des finances publiques afin de réduire la dette et de constituer des réserves de change régionales.

dispositif de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, les principales faiblesses relevées en matière de gouvernance économique et de corruption concernent :

- la gestion des finances publiques (notamment la formulation et l'exécution du budget),
- l'administration des marchés publics (appels d'offres et exécution des contrats),
- la gestion et la surveillance des entreprises publiques,
- la transparence de la politique et de l'administration des recettes,
- la transparence de la politique de la propriété foncière (problèmes de clarté et de sécurité).

Tous ces points sont bien détaillés dans le rapport (une synthèse est en annexe du présent texte) et font l'objet de recommandations à courts et moyens termes. Si elles ne sont pas inconnues du public avisé sur la question, elles ont le mérite de révéler au grand jour les incohérences et tares largement relayées par certains et contestées par d'autres. Désormais il est admis que la gouvernance se porte mal au Cameroun.

La gouvernance au Cameroun est en panne !

Au moins, ici les évidences sont inattaquables et la légitimité de l'auteur (FMI) aux côtés du commanditaire (l'Etat du Cameroun) laissent croire que le débat est désormais clos. La gouvernance au Cameroun va mal et c'est reconnu de tous. Quelques extraits du rapport sur la gestion budgétaire de l'État sont l'illustration (P66, 67 et 68 du rapport):

« Le clientélisme et la centralisation du pouvoir restent des traits marquants de la gouvernance budgétaire au Cameroun »

« Les dépenses de sécurité et la succession des plans d'urgence limitent la mise en œuvre durable et rigoureuse de la stratégie nationale de développement du gouvernement (SDN 2030) ».

« Un manque de maîtrise des coûts des projets d'investissement et une croissance alarmante de la dette publique sont constatées. Les déficiences sont particulièrement sévères concernant le recours aux avances de trésorerie et aux procédures dérogatoires, la commande publique et la gouvernance dans les entreprises publiques (EP) ».

« Environ 40% des dépenses des ministères sont exécutées à travers des procédures dérogatoires (2022)³, et la règle des 5% des dépenses courantes avec un maximum de 250 millions de F CFA n'est pas respectée ».

« Des contrats attribués sans planification ni études préalables, le fractionnement des marchés ; des appels d'offres non conformes aux exigences du code des marchés ; des collusions entre la commission des marchés et les prestataires retenus ; des délais de passation des marchés publics (en moyenne 255 jours) ; des dépassements de coûts importants (supérieurs aux 30 % autorisés) ; et des paiements avant service rendu ».

Le rapport du FMI conclut sur des évidences déjà relayées par l'ensemble des acteurs intéressés par la gouvernance et la lutte contre la corruption au Cameroun. Il n'est donc pas étonnant qu'il n'ait pas particulièrement « choqué » l'opinion au sens de créer un choc car c'est du « connu », du « critiqué » et du « déjà entendu » voire du « méprisé » par certains.

La principale valeur ajoutée de ce rapport est qu'il agrège et priorise, sur la base du diagnostic réalisé sur la gouvernance et la corruption, les actions à mener pour l'atteinte des objectifs de développement du Cameroun. A bien regarder, ces actions sont contenues dans les différents documents de planification du Cameroun et principalement la stratégie sectorielle de la gouvernance arrimée à la SND30. Plusieurs actions préconisées sont également contenues dans les différents rapports de la CONAC. C'est la preuve supplémentaire que la gouvernance est en panne si le même diagnostic est commandé par le Gouvernement qui détient déjà l'ensemble de ces analyses. C'est à croire simplement que ce qui est important « c'est faire des analyses pour les analyses » pas forcément pour la prise de décision. Si non comment comprendre qu'un rapport comme celui-ci revienne formuler par exemple une recommandation sur l'exigence du respect des mandats des dirigeants et des mandataires sociaux des entreprises ? ou qu'il rappelle de compléter la législation (texte d'application) des lois dont entre autres l'article

³ **La Direction générale du budget (DGB) du MINFI gère huit (8) « chapitres communs »**: les chapitres 55 (pensions), 56 et 57 (dette publique extérieure et intérieure), 60 (subventions et contributions), 65 (dépenses communes), 92 (participations), 93(réhabilitation/restructuration) et 95 (report) ; et le MINEPAT en gère un (1) : le chapitre 94 (interventions en investissements), Les « chapitres communs » ont représenté entre 40 % et 45 % dans les années récentes (2019-22) dont 19 % pour les chapitres 57, 65 et 94 en 2022. (Rapport FMI, P.66)

66 de la constitution sur la déclaration des biens ou l'obligation de rendre publique les états financiers des entreprises publiques contenue dans la loi de 2018 portant sur la transparence et la bonne gouvernance ? Au fond il semble nous manquer deux choses : un leadership politique plus offensif et des pratiques managériales plus efficaces.

Annexe 1 : Objectifs du programme du Cameroun avec le FMI

Objectif global	Déclinaisons en actions
Le programme économique actuel soutenu par le FMI depuis juillet 2021 met l'accent sur l'assainissement budgétaire, tout en préservant une marge pour les investissements favorisant la croissance et les dépenses sociales au profit des populations les plus démunies.	Mobiliser les recettes nationales en élargissant la base d'imposition
	Améliorer le ciblage et l'efficacité des dépenses publiques.
	Renforcer la gouvernance économique (avec des mesures visant à consolider certains aspects de l'administration des recettes et de la politique fiscale, de la gestion des dépenses, de la dette et des entreprises publiques, de l'administration du secteur financier, de la surveillance du secteur public et de la lutte contre la corruption)
	soutenir un effort concerté pour améliorer le climat des affaires et inciter le secteur privé à favoriser une croissance inclusive et résiliente.

Annexe 2 : synthèse du diagnostic par composante (extraite du rapport)

Il ressort principalement que :

- En ce qui concerne la lutte contre la corruption : la législation faiblement arrimée aux exigences internationales en matière de lutte contre la corruption (certains actes de corruption ne sont pas criminalisés, indépendance de l'institution, le chevauchement des mandats des acteurs de lutte contre la corruption, l'inobservance des lois, notamment la déclaration des biens, l'impunité, l'utilisation limitée des TIC) ; risque élevé de blanchiment d'argent avec le faible signalement des institutions financières ; faible législation et pratique en matière de saisie et confiscation des biens issus du blanchiment d'argent.
- En ce qui concerne les dépenses publiques : une grande part du budget qui échappe au processus de contrôle budgétaire ; les arriérés des entités du secteur public sont révélateurs de l'existence de problèmes dans le processus budgétaire ; Les lacunes dans la gestion des salaires et des pensions contribuent à un manque de contrôle sur le recrutement et la dotation en personnel de l'administration publique, ce qui entraîne des coûts imprévus substantiels et une exposition aux risques de corruption
- En ce qui concerne les *marchés publics*, l'introduction de nouvelles dispositions organisationnelles n'a pas été suivie d'un renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs et de la publication de tous les textes d'application.
- Relativement au secteur des entreprises et établissements publics, les imperfections persistent dans la gestion les contrôles des *entreprises et des établissements publics* accroissent les risques budgétaires : absence d'une politique actionnariale formelle de l'État, absence de contrôle approprié ; l'absence de critères et les irrégularités de procédure dans la sélection des cadres et des représentants de l'État au sein des conseils d'administration, ainsi que par leur maintien en poste après l'expiration de leur mandat officiel. Pour certaines entités publiques on note l'absence d'états financiers publiés annuellement.
- En ce qui concerne le système fiscal : Les règles actuelles confèrent au Ministre un pouvoir discrétionnaire excessif lui permettant d'intervenir au niveau transactionnel dans l'administration fiscale et douanière et dans les questions de personnel. Le contrôle et le suivi du comportement du personnel sont limités par l'absence d'un service des affaires internes ou d'un code de conduite. Le suivi des performances globales, la redevabilité et la transparence des administrations de recettes sont limités par l'absence d'informations financières et de performances accessibles au public.
- En ce qui concerne la justice : les déficits de la gouvernance sont perçus comme omniprésentes dans le secteur de la Justice. Les mécanismes actuels

de recrutement, de promotion et de discipline des juges et du personnel judiciaire ne sont pas transparents, ce qui soulève des inquiétudes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'intégrité du personnel judiciaire. Les lacunes et le manque de transparence du système des *droits de propriété* exposent les entreprises et les particuliers aux risques de corruption. D'autres risques découlent des retards cumulés dans l'*exécution des contrats* et de l'accès limité aux mécanismes de règlement des différends contractuels et d'exécution des jugements.

Ces faiblesses et vulnérabilités mettent en évidence l'environnement de gouvernance complexe sur le plan organisationnel et procédural : la prévalence d'institutions de contrôle et de responsabilité incomplètes, fragmentées et concurrentes, la faiblesse des cadres juridiques et réglementaires régissant les institutions et les processus clés, l'utilisation généralisée des pratiques irrégulières qui compromettent le contrôle et la responsabilité, le manque de transparence et de partage de l'information et l'accès limité à des procédures judiciaires fondées sur des règles de résolution des différends.