

La Consécration Juridique Du Budget Programme Au Cameroun

NDJAMA EPOULA Pascal Victor

Doctorant en Droit Public

Université de Dschang-Cameroun

Email : ndjamavick@gmail.com

Résumé

La réforme des finances publiques au Cameroun a donné l'occasion aux pouvoirs publics d'intégrer dans la gestion budgétaire publique les programmes, ce au moyen du budget-programme. Ainsi, la gestion du secteur public et parapublic est désormais basée sur la logique des résultats portée notamment par le budget-programme. Toutefois, le budget-programme consacré ne va pas sans ambiguïtés. Son régime juridique reste peu précisé. La tendance du législateur est de fixer le régime des programmes et non celui du budget-programme en tant qu'entité autonome. Cette tendance donne à s'interroger dans le fond sur la logique de consécration du budget-programme au Cameroun ; d'autant plus qu'aucun texte juridique de nature législative ne prévoit expressément le budget-programme. C'est ce qui justifie l'objet de cette étude axé sur la consécration juridique du budget-programme au Cameroun.

Mots clés : budget, programme, budget-programme, consécration, silence de la loi.

Abstract

The reform of public finances in Cameroon has given public authorities the power to integrate programs in the management of public finance through budget program. Thus, the management of the public and para-public sectors is now based on the logic of results notably by the budget program. Besides, consecrated budget program cannot go without

ambiguities. Its legal regime is not quite précised. The role of the legislator is to lay down the regime of programs and not that of budget program as an autonomous entity. This tendency gives right to question it content on the logic of consecration of budget program in Cameroon; meanwhile no legal text of a legislative nature has expressly provide for budget program. This is what justifies the object of this study based on the legal consecration of budget program in Cameroon.

Keywords : budget, program, program budget, consecration, silence of the law.

Introduction

Au cours des dernières décennies, les systèmes budgétaires publics ont été modernisés¹ dans la quasi-totalité des Etats du monde. Précisément, il se développe une réforme de la gestion publique consistant à s'inspirer des méthodes de gestion du secteur privé²; car, « *une raréfaction de moyens devant une augmentation des besoins à satisfaire exige un changement de mode de gestion que peut apporter la gestion de qualité en insufflant dans le public la rigueur du privé* »³. Ainsi, une nouvelle gestion publique, inspirée par les doctrines dites du « *new public management, très en vogue dans le monde des entreprises, a*

progressivement irrigué la sphère publique pour imposer, y compris là où il n'était pas question de profits privés mais d'intérêt général, une plus grande efficacité de l'action administrative »⁴. Il s'ensuit d'importants changements dans la perception et dans la gestion des finances publiques manifestés par une réforme budgétaire portée par le budget-programme.

Nouveau concept des finances publiques, le budget-programme pénètre l'administration publique toute entière. Perçu par les bailleurs de fonds comme l'opportunité d'une meilleure information sur les résultats des actions qu'ils ont contribué à financer⁵, le budget-programme marque l'évolution de la gestion financière publique des pays en développement. Du coup, les systèmes financiers et budgétaires de l'Afrique sont pris par la fièvre de la performance⁶ inspirés par la LOLF en France. L'irradiation de ce paradigme dans la gestion budgétaire en Afrique témoigne de l'option du politique à améliorer la qualité et la quantité des services rendus aux citoyens dans un contexte de crise⁷.

Le Cameroun n'est pas resté de marbre face à l'évolution fulgurante des finances publiques. Certes, l'échec de la pratique administrative de la gestion axée sur les moyens depuis l'indépendance du Cameroun a conduit les autorités gouvernementales sous la pression des institutions financières internationales à s'orienter vers une gestion axée sur des objectifs et des résultats pour parvenir à l'émergence du Cameroun⁸. Le constat jusque-là était celui de l'évolution peu satisfaisante⁹ des finances,

conduites par la logique des moyens. Pris par l'effet du temps, cette logique s'est avérée inopérante face aux exigences de la modernité. Comme l'observe Sasso PAGNOU, « *la recherche d'une efficacité, d'une efficience et d'une reddition de comptes accrues a donné lieu à un changement d'orientation* »¹⁰. L'ordonnance du 07 février 1962 portant régime financier de la république fédérale du Cameroun qui est le socle juridique de la logique de moyens, à en croire le Professeur Issa ABIABAG, « *présentait néanmoins des signes d'essoufflement marqués par l'avènement des crises économiques des années 1980* »¹¹. Pour cela, le Cameroun n'a pas eu d'autre choix que celui de s'aligner à la réforme des finances de la période contemporaine¹². D'ailleurs, cette réforme devenait déjà un impératif catégorique¹³. Conscient de cet impératif, le législateur va adopter la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat¹⁴. Elle constitue, à l'image de la LOLF française, le « *point de départ de la modernisation des finances publiques* »¹⁵. Cette loi qui est centrée pour l'essentiel sur le budget-programme, constitue la pierre angulaire de la réforme dite de 2^e génération des finances publiques. Elle « *devait marquer la fin des dérives* » de l'ordonnance de 1962 en le substituant, mieux en le supprimant, puisqu'« *on ne supprime que ce qu'on remplace* »¹⁶.

Après une décennie depuis sa promulgation, la LRFE a été abrogée par la loi n°2018/012 du 11 Juillet 2018 portant régime

financier de l'Etat et des autres entités publiques¹⁷. Si cette abrogation semble prématurée, il faut observer que la loi de 2007 n'a que subi les contraintes du nouvel ordre juridique CEMAC¹⁸ qui prescrivait aux Etats membres de s'arrimer aux Directives communautaires de 2011 au plus tard en janvier 2019. Il s'agissait pour la CEMAC de « s'inscrire dans l'air du temps, sous l'effet des gentilles incitations des partenaires au développement »¹⁹. Il devenait donc urgent que le Gouvernement révisé le régime financier de l'Etat pour l'arrimer réellement au budget-programme tel que prescrit par l'ordre communautaire.

Au demeurant qu'est-ce que le budget-programme ? La réponse à cette question ne semble guère aisée, car ni le législateur, ni par la jurisprudence n'en souffle mot. La doctrine s'y est essayée²⁰. Pour elle, le budget-programme est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer, à présenter et à exécuter la loi de finances sur la base de programmes²¹. Il est un mode de présentation de crédits budgétaires consistant à regrouper les actions d'un Ministère par programme en rapprochant pour chacun d'eux les crédits de toute nature et les résultats physiques ou financiers attendus, le tout étant complété par une projection indicative portant sur plusieurs années²².

Le budget-programme a investi le vocabulaire des spécialistes des finances publiques²³. Il suppose de prime abord une nouvelle présentation ou une nouvelle structure

du budget²⁴. Le Professeur Joseph KANKEU le considère comme, « un budget qui concourt à la réalisation des objectifs assortis d'indicateurs de performance »²⁵. Pour André PAYSANT, le budget-programme représente « la tranche annuelle des programmes relevant de la responsabilité des divers services d'un ministère »²⁶. Autrement dit, il est la « présentation du budget de l'Etat visant à regrouper les dépenses publiques selon un critère fonctionnel, afin de mettre en évidence les ressources qui seront affectées à la réalisation de certains objectifs étatiques dans le domaine économique et social »²⁷. Le Professeur Issa ABIABAG conclut en affirmant que, le budget-programme « est un budget élaboré, présenté et exécuté, sous forme de programmes traduisant les politiques publiques auxquelles sont associées des objectifs assortis d'indicateurs de résultats »²⁸. En substance, il est une nouvelle approche de gestion fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. L'essence de cette approche est le recentrage et l'allègement des réglementations qui fixent des obligations de moyens au profit d'outils de pilotage qui définissent des obligations de résultats

Ainsi appréhendé, il apparaît que la notion de budget-programme est d'origine doctrinale. La doctrine universitaire et administrative s'est évertuée à la clarifier. Il fait l'unanimité au sein de la doctrine quant à sa valeur, celle portée à l'amélioration de la

gouvernance financière. Sa légitimité est donc acquise. Mais cette légitimité est parcellaire dans la mesure où elle n'est pas suivie d'un réel fondement légal qui la donnerait une rigidité certaine au regard de sa consécration. D'ailleurs, la démarche entreprise par le législateur en ce qui concerne cette consécration reste sujet à questionnement, de telle enseigne qu'on est porté à douter de ladite consécration. Au Cameroun, si les pouvoirs publics font tous du budget-programme leur leitmotiv, il faut cependant observer qu'aucun texte de nature législative ne fait mention de la notion de budget-programme, si ce n'est séparément celle de budget et de programmes. Cette démarche du législateur mérite qu'on y accorde quelques développements. C'est l'objet de cette étude qui est une analyse de la consécration juridique du budget-programme au Cameroun telle que prévue par les textes juridiques en vigueur. Il convient d'édifier la conscience collective sur l'encadrement juridique de cet outil central de la gestion publique.

Fort de cet objet, la question centrale de l'étude se décline de la manière suivante : *comment le législateur camerounais a-t-il consacré le budget-programme ?* Pour répondre à cette question et dans une démarche exégétique, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle la consécration du budget-programme au Cameroun s'est faite de façon ambiguë (I) et limitée (II).

I. Une consécration ambiguë

L'appréhension de la consécration du budget-programme au Cameroun ne relève pas de l'évidence. Si à certains égards des justifications peuvent être admises à la démarche du législateur (B), il n'en demeure pas moins que celui-ci entretient un certain flou dans la formulation de la consécration du budget-programme (A).

A : La formulation en clair-obscur de la consécration

La formulation de la consécration du budget-programme reste peu claire. Un rapprochement attentif de la législation financière au Cameroun donne de faire deux constats : d'une part, le concept de budget-programme n'est pas explicitement employé par le législateur (1), et d'autre part, ce dernier emploie plutôt distinctement les concepts de budget et de programmes (2).

1. L'introuvable notion de budget-programme dans les textes de loi

Si la loi est traditionnellement et de plus en plus considérée comme bavarde et abondante, elle se révèle inévitablement lacunaire²⁹ parce que observant le silence sur certains aspects techniques. C'est d'ailleurs le cas au Cameroun où « *le silence côtoie indiscutablement le droit* »³⁰. Dans ce pays, l'on a « *une législation financière muette* »³¹ sur une question essentielle qu'elle entend curieusement décliner à savoir, celle de la gestion axée sur les résultats impulsée par le budget-programme.

L'indétermination du législateur en ce qui concerne le budget-programme est donc notoire et source de curiosité. D'ailleurs, l'indétermination s'assimile au silence. Le silence renvoie à l'« *absence de règles écrites, de dispositions expresses dans la loi* »³². Il s'agit de l'absence de mention de quelque chose dans un écrit qui, en l'espèce pourrait être assimilée un défaut de consécration juridique du budget-programme.

Pourtant, les réformes ambitieuses traduites par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, définissent en effet un schéma répondant aux principes démocratiques modernes de gouvernance³³. Or, au Cameroun les réformes budgétaires annoncées et déclinées recèlent un nombre considérable de failles. La notion de budget-programme reste à présent introuvable dans l'arsenal législatif camerounais. La lecture des textes législatifs novateurs sur les finances publiques ne renseigne pas. Il s'agit précisément de la loi portant régime financier de l'Etat du 26 décembre 2007 abrogée par la loi n°2018/012 du 18 Juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, la loi de 2009 sur le régime financier des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées (CGCTD)³⁴. Une telle indétermination doit être moins surprenante. Car, en droit public camerounais, la lettre de la loi connaît souvent des problèmes d'omission des précisions essentielles, utiles à son intelligibilité³⁵. De même, de manière générale,

tout système légal possède des vides juridiques, c'est-à-dire des situations qui ne sont pas couvertes par le droit du fait de failles dans les textes légaux.

Du coup, l'on ne saurait parler d'une définition du budget-programme en l'absence de sa consécration. Ce qui friserait une incohérence flagrante. D'ailleurs M. DJODA Jean Marc note que le budget-programme n'a pas fait l'objet de définition par le législateur³⁶; étant entendu que la définition est une opération par laquelle la loi principalement, la jurisprudence et la doctrine caractérisent une notion³⁷. Or, pour caractériser une notion, il est judicieux d'en faire mention ou de l'identifier de prime à bord. Ce que le législateur n'a pas fait. Cependant, il faut scruter sa pensée en faisant une saine distinction entre la lettre de la loi et l'esprit de la loi. La lettre de la loi renvoi au texte, à la littérature qui le meuble. Tandis que l'esprit de la loi renvoie à l'intention du législateur, les raisons qui l'animent lors de la rédaction de la loi et peut ressortir de l'exposé des motifs. Le budget-programme est d'avantage présent dans l'esprit du législateur. Toutefois, la garantie de la sécurité juridique nécessite de se limiter à la lettre de la loi au risque de créer un désordre juridique car, l'âme de la loi paraît d'une malléabilité à nulle autre pareille au sujet de son objet et même de sa nature profonde³⁸. Du coup, l'interprétation de la loi est moins objective et tend à une élasticité extrême.

Toutefois, déterminée juridiquement, la loi semble relever d'une véritable gageure du

fait de la difficulté à ressortir ses contenus normatif et littéral³⁹. En effet, affirme le Professeur BILOUNGA Stève Thierry, « *tandis que la lettre de la loi semble se caractériser par une certaine élasticité, la norme qu'héberge l'acte législatif camerounais quant à elle, tend à s'illustrer par sa plasticité* »⁴⁰. D'un texte à un autre, le corps de la loi semble contenir dans son dispositif, des éléments en moins ou en plus, qui rendent sa compréhension complexe, lorsqu'ils ne sont pas source de curiosité sur le terrain de la science juridique. L'élément en moins de la législation financière au Cameroun est sans doute le budget-programme. Ce concept serait en hibernation en attendant les conditions propices à son assise. De ce fait, la mise en œuvre de la législation financière pourra être confrontée à de nombreux obstacles qui feraient d'elle une loi problématique. Partant, la loi problématique conçue serait difficilement applicable. Or le législateur n'a pas songé à cela en se limitant à l'éclatement du budget-programme.

2. L'éclatement de la notion de budget-programme

Le législateur en faisant fi de la notion singulière de budget-programme, a opéré un choix non des moindres, celui de la manipulation distincte des concepts de « *budget* » et « *programmes* ». En effet, la LRFE évoque le budget en le définissant d'emblée en ces termes : « *le budget décrit les ressources et les charges de l'Etat autorisées par la loi de finances, sous forme de recettes et dépenses, dans le cadre de l'exercice budgétaire* ». Par

ailleurs, le même texte juridique évoque peu après le concept de programme en le présentant comme un « *ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction* »⁴¹. Le législateur a aussi tôt clarifié le programme après avoir défini le budget. Autrement dit, l'écart entre ces deux concepts est très négligeable. Ce rapprochement traduit une volonté du législateur de les rapprocher à défaut de les concilier. A la suite de la clarification du programme, le législateur poursuit immédiatement en édifiant sur ses déclinaisons. Il s'agit notamment des actions, des articles et des paragraphes.

Toutefois, la loi de 2009 sur le régime financier des CTD repris par le CGCTD, semble quelque peu plus édifiante que la loi de 2018. Elle précise que « *le budget présente l'ensemble des programmes concourant au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de la collectivité territoriale* »⁴². Par un raisonnement analogique, il n'est pas exclu de penser qu'un budget présentant des programmes ne peut être qu'un budget-programme. La consécration des programmes témoigne la volonté du législateur de basculer vers la gestion axée sur les résultats ; puisque, « *le programme représente la clef de la réforme dès lors que posant en principe une budgétisation des crédits par objectifs, il conduit les décideurs publics, politiques ou gestionnaires, à cesser de raisonner strictement en termes de moyens* »⁴³. Cette idée s'inscrit dans celle d'Alain LAMBERT qui pense qu'« *il s'agit d'une*

notion fondatrice, qui sera opposable au Parlement et au Gouvernement, qui servira à la construction de la structure budgétaire. Cette définition ajoute-il est donc constitutive de la réforme »⁴⁴.

Cependant, les concepts de « *budget* » et de « *programme* » sont-ils des concepts détachables ? L'un aurait-il de sens sans l'autre ? Autrement dit l'appréhension conjointe et disjointe de ces deux concepts serait-elle susceptible de déboucher sur une acception commune ?

En effet, il est régulier que l'appréhension du budget-programme passe par la clarification de chaque notion le constituant. Ce qui d'ailleurs n'est pas le cas avec le budget de moyen qui foncièrement doit être appréhendé en bloc. Quoiqu'il en soit, le concept de budget-programme mérite d'avoir une assise juridique. D'ailleurs, son régime juridique doit clairement être consacré.

B. Les justifications de la consécration

Le législateur financier a opté pour le silence sur la notion de budget-programme. Ce choix peut se justifier tant intrinsèquement (1) qu'extrinsèquement (2) à la loi.

1. Les justifications intrinsèques à la loi

Les justifications intrinsèques à la loi sont liées au fait que la loi ne peut tout prévoir, elle est à certains égards silencieuse. Le silence en droit est une réalité difficilement contestable⁴⁵. Elle n'est pas sans soulever des problèmes,

notamment quant au sens à lui conférer. Parce qu'il est porteur de messages variés, ambigus, différents. Selon le contexte dans lequel il apparaît, le silence doit être clarifié, déchiffré, décodé, décrypté et interprété. Le silence se justifie par l'incomplétude du droit. L'idée d'incomplétude du droit implique l'existence des absences du droit, des vides, des espaces de non droit. Elle peut être envisagée de façon ambivalente. Il convient de distinguer l'aspect matériel de l'aspect temporel de l'incomplétude.

L'aspect matériel de l'incomplétude du droit est lié au fait que le droit ne peut pas et ne doit pas tout prévoir, ce qui fait qu'il y gagne en adaptabilité et en flexibilité. Son incomplétude peut d'abord être envisagée de manière intrinsèque. Il s'agit d'appréhender les lacunes dans le droit lui-même. Quant à l'aspect temporel de l'incomplétude, il renvoie au temps qui passe et qui creuse l'écart entre le droit et la réalité sociale.

De même, l'attitude des instances d'élaboration du droit est un vecteur explicatif des silences du droit. Les autorités étatiques ont une part de responsabilité dans la présence des lacunes, des vides et des silences du droit. Leur attitude à cet égard se révèle ambivalente, oscillante entre le silence coupable et le silence complice.

S'agissant du silence complice des instances d'élaboration de la législation financière, il convient de relever que le silence du droit peut résulter d'un comportement actif des instances d'élaboration du droit. A cet effet,

le silence apparait comme le résultat d'un choix de politique législative. De manière irréductible, l'idée de politique suppose un choix tendant à répondre à un besoin social ou à le satisfaire. De manière schématique, le législateur peut décider de garder le silence sur un aspect d'un phénomène social qu'il encadre. Il s'agit d'un choix délibéré de politique législative qu'on appelle silence option.

En ce qui concerne le silence coupable, il renvoie au silence omission. Il arrive souvent que le silence du droit ne soit pas prémédité, délibéré, mais simplement fautifs parce qu'il résulte d'une omission involontaire.

Le législateur financier au Cameroun a opté pour une posture quelque peu ambiguë. Il serait moins aisé de déterminer son choix. Dirait-on qu'il a choisi le silence option sur le budget-programme ? Alors même que les éléments constitutifs du budget-programme se retrouvent çà et là dans les textes législatifs et réglementaires. Du coup, on épouserait l'idée d'un choix délibéré du législateur de se réserver d'évoquer le budget-programme dans son corpus juridique. Il s'agirait donc d'un choix à dessein du législateur qui, à l'idée d'un esprit marqué par l'immatérialité, ou d'une idéologie, voudrait être guidé par une logique toute aussi abstraite.

Aussi, penserait-on à un silence coupable du législateur financier ? Dans cette hypothèse, le législateur aurait omis de consigner le concept de budget-programme dans des dispositions textuelles. Mais, doit-on croire à une omission

involontaire du législateur ? Pourrait – ton aussi facilement admettre une telle omission pour un concept qui tout seul suscite l'espoir de toute une discipline et partant l'élévation de l'Etat vers le cercle vertueux de prospérité ?

2. Les justifications extrinsèques à la loi

La motivation extrinsèque du législateur sur l'abstention de l'usage du budget-programme est liée au mimétisme. Le mimétisme juridique renvoie à la reproduction des règles de droit et ou d'autres composantes juridiques issues d'un ordre juridique ou d'un système juridique précis, par un autre ordre juridique ou système juridique. C'est un transfert⁴⁶, une importation de composantes juridiques⁴⁷.

Le silence du législateur financier sur le budget-programme peut résulter d'un mimétisme extérieur et intérieur. En effet, le législateur a certes innové dans les finances publiques, mais il l'a fait en substituant une logique abstraite par une toute autre également abstraite. L'ordonnance du 07 février 1962 était animée par la logique de la gestion orientée sur les moyens. Bien que déclinée, cette logique n'était aucunement explicitée par ce texte ni par la réglementation en générale sur les finances publiques d'alors. L'on notait donc un silence. Ce silence a été également consommé par le législateur qui à tort devrait le consommé. Il était opportun pour celui-ci d'opérer une rupture en se prononçant clairement sur le budget-programme. Or, il ne l'a pas fait, il s'est contenté de maintenir la logique de gestion comme une idéologie, comme un esprit qui fonde et anime

les textes. Du coup, à en croire le Professeur Viviane ONDOA BIWOLE, le « *NRFE souffrirait de la tare qui est celle de l'ordonnance de 1962* »⁴⁸. Ce faisant, le législateur a opéré un mimétisme que l'on peut qualifier d'interne, puisque c'est un mimétisme dans un « *environnement juridique national* »⁴⁹.

De même, le législateur s'est comporté comme son homologue français. Si l'ordonnance de 1962 était faite à l'image de l'ordonnance française de 1959, le NRFE reprend presque exhaustivement l'esprit et la lettre de la LOLF française⁵⁰. C'est une importation du modèle français⁵¹. Tout comme le modèle séculaire français, le droit public financier camerounais expérimente une situation désolante⁵² car, signe des finances publiques évasives, la LOLF française n'évoque pas explicitement le budget-programme. Il s'agit dans cette hypothèse d'un mimétisme qualifié d'externe de la part du législateur camerounais.

II. Une consécration limitée

En manifestant un certain mutisme au sujet du budget-programme, le législateur financier peut même de bonne foi provoquer des effets mitigés de la logique qu'il entend impulser. Il est probable d'aboutir à une portée limitée du budget-programme partant de l'amenuisement de ce concept (A) à l'insécurité de la logique des résultats dans son ensemble (B).

A. L'amenuisement du concept de budget-programme

Le silence du législateur entraîne l'amenuisement du budget-programme à sa plus simple expression. Cela aura des conséquences indésirables portant sur la vulnérabilité du budget-programme d'une part (1) et, sur son inaccessibilité d'autre part (2).

1. La vulnérabilité du budget-programme

M. TONI estime que, « *l'absence de clarification des concepts est un facteur de confusion dans la mise en place des réformes. Parfois, elles conduisent à leur abandon* »⁵³. Cet auteur relève l'ambiguïté suscitée par l'imprécision des notions. Cette ambiguïté est également entretenue par le législateur financier du Cameroun qui reste confus sur le concept de budget-programme. Par cette attitude laxiste, qui peine ou tout au moins qui tarde à donner une source juridique au budget-programme, signe d'une base solide incontestable, il est menacé de précarité, donc frappée de vulnérabilité. Pourtant, chaque terme du droit est porteur d'une notion qui a pris forme et sens au fil de son parcours historique⁵⁴.

Cependant, la loi comme d'ailleurs tout acte, est conceptuellement duale. Elle est faite d'un corps et d'un esprit. Autrement dit, son essence consiste en un concept littéral, c'est-à-dire le résultat de son processus de rédaction, et en un concept normatif pour renvoyer au sens ou l'esprit de la loi sur le plan du droit. A ce sujet, la loi semble être en proie à des malformations

qui édulcorent son essence en droit public camerounais. Elle recèle de nombreuses insuffisances consistant soit en des omissions d'éléments déterminants, soit en des additions d'éléments redondants, sources d'équivoques. Tel est le cas du budget-programme dont la carence dans le dispositif normatif serait susceptible d'éloigner le législateur de l'idéal poursuivi et même de dé-contenir le texte de son sens *a priori* recherché. En effet, l'absence *de jure* du budget-programme dans le dispositif normatif est susceptible de ralentir son implémentation *de facto* par l'administration car, le budget-programme est dépourvu de toute base légale. Malgré cela, il dispose d'une légitimité incontestable. Or, une telle légitimité ne peut être que précaire. Saisi par ce silence, le droit budgétaire rénové plonge dans l'incertain et perd ce qui fait son essence⁵⁵.

2. L'inaccessibilité du budget-programme

Selon Heiki MATTILA, « dans un Etat démocratique, la clarté linguistique de la législation est une obligation absolue »⁵⁶. Pour de nombreux auteurs, la clarté est le critère de lisibilité d'un texte⁵⁷. Si pour CARBONNIER, « le droit s'incarne pour le peuple dans le législateur »⁵⁸, la loi est bien une vitrine de la société, reflétant l'humeur et l'esprit du moment⁵⁹. La qualité d'une loi dépend d'abord de sa lettre, qui est l'enveloppe physique hébergeant son esprit. La lettre de la loi doit satisfaire aux normes universelles de qualité. En premier lieu, elle doit être d'un abord facile afin

de parvenir aisément à ses destinataires que sont les citoyens : c'est l'exigence d'accessibilité⁶⁰. Une fois à la disposition des citoyens, la loi doit être facile de compréhension et pour ce faire, elle doit être de lecture aisée. La lettre de la loi doit alors être claire, précise et concise. Or, les textes novateurs sur les finances publiques ne le sont pas assez. Ils ne sont pas à l'abri des équivoques qui rendraient le budget-programme inaccessible.

Si la lettre de la loi consiste en l'enveloppe physique qui porte l'acte législatif, l'esprit quant à lui traduit l'onde immatérielle qui lui donne un sens. C'est l'âme qui oriente la loi⁶¹. Le droit sans le verbe qui l'exprime est nu ; Il ne paraît pas juste de retenir que, en droit, « *les mots importent peu* »⁶². Au contraire, « *le droit n'est que mots ; sans mots, il n'y aurait pas plus de droit et de science du droit que de poésie et de littérature. Les mots sont comme la partie émergée d'un iceberg. Ils sont la manifestation et le moyen d'action du droit. Le système juridique n'existe qu'à travers les locutions qui lui donnent corps ; simple squelette, il serait tout aussi inconsistant qu'inopérant et inefficace* »⁶³. Du coup, « *le droit est avant toute autre chose une pratique ; et la praticabilité du droit dépend spécialement de la praticabilité de son langage. Les mots du droit doivent être des mots clairs et précis, ne laissant aucune place à l'incertitude ou, en tout cas, le moins de place possible à l'incertitude* »⁶⁴.

Parvenir à un consensus sur la terminologie et les concepts est indispensable⁶⁵.

Il l'est d'autant plus que l'objectif recherché est de simplifier le processus décisionnel et de pouvoir en appliquer plus facilement les recommandations⁶⁶. Cet impératif constitue un défi à leur mise en œuvre réussie, parce que certains mots ou concepts peuvent entraîner des malentendus, d'important chevauchements et, parfois, des conflits en rapport avec la nature et la qualité des résultats à produire, des extraits et des indicateurs de performance⁶⁷. L'approche par programme présente pourtant de nombreux avantages dont l'absence d'un consensus autour des concepts ne permet pas d'en apprécier tous les bénéfices⁶⁸. Une vision peut être partagée, mais l'absence d'une harmonisation des définitions des termes et concepts utilisés à cet effet en constitue une entrave majeure dans la mesure où chacun en va selon son entendement⁶⁹.

Ce faisant, le législateur financier a fait preuve de légèreté. En effet, l'insuffisante mise à disposition matérielle et intellectuelle de la loi par les pouvoirs publics éloigne les citoyens de cette norme. Or, une loi inaccessible serait « *n'importe quoi (...) et nécessite une diététique (...) un régime saint (...) et une hygiène alimentaire* »⁷⁰. Le bon législateur ne doit pas perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes et non les hommes pour les lois⁷¹. C'est pour cette raison que la volonté du législateur doit être clairement exprimée pour éviter des incompréhensions de tout ordre⁷². La consécration et la publicité de la notion de budget-programme apparaissent donc comme la

clé de l'accessibilité de la législation financière et toute insuffisance des mécanismes y afférents est vecteur d'inaccessibilité.

B : L'insécurité de la logique de budgétisation par programme

L'insécurité générée par le mutisme du législateur relativement au budget-programme est le signe de sa légèreté d'une part (1), et elle se manifeste par la fragilisation de la législation financière (2) d'autre part.

1. La légèreté de la législation financière

Si la loi est traditionnellement et de plus en plus considérée comme bavarde et abondante, elle se révèle inévitablement lacunaire⁷³ parce que observant le silence sur certains aspects techniques. Certes, le silence côtoie indiscutablement le droit; mais ce silence peut s'avérer délicat lorsqu'il porte sur ses aspects fondamentaux tels le budget-programme. L'abstention de l'évocation du budget-programme serait une occasion malheureuse de décrédibiliser la législation financière pourtant en plein essor. Saisi par le silence, le droit plonge ses destinataires dans l'incertain, le doute, voire une certaine angoisse, marque de l'insécurité juridique⁷⁴. Une bonne loi est celle qui n'est pas un fait créateur d'insécurité juridique envers les personnes auxquelles elle s'applique. C'est pourquoi il faut des lois à des fins utiles⁷⁵.

Pour éviter toute mauvaise interprétation quant à la cohérence de la loi due au fait que le législateur n'a pas été assez ou pas du tout

concis et rendre la loi plus intelligible, efficace, prévisible, effective et accessible à tous, il est primordial que la rédaction de la loi soit de bonne qualité⁷⁶. La qualité, la rigueur, la cohérence dans la rédaction de tout travail juridique le rendent amplement applicable pour les citoyens. Elles renvoient à une garantie par rapport à toute sa pertinence au regard des avancées de la société, ceci semble avoir échappé au législateur financier camerounais⁷⁷. Au sujet de telles lois, Alexandre FLUCKGER s'interroge : la loi décline-elle-t-elle ? Il pense que « nombreux sont aujourd'hui les auteurs enclins à discerner sa déliquescence : « un désordre normatif », « une pathologie de la loi », une « crise de la loi », une « loi malade » »⁷⁸. La critique ne se laisse pas pourtant synthétisée, car elle porte sur des points de nature aussi différentes que la prolifération ou l'inflation législative, la concurrence des actes non obligatoire, la prise de conscience d'une normativité graduelle, l'ineffectivité ou l'inefficacité de l'action législative ou encore l'inintelligibilité et l'obscurité des normes⁷⁹. La complexité de la loi ne fait que refléter la complexité du monde⁸⁰. Dans un tel contexte, une loi absolument claire n'aurait jamais la plasticité nécessaire pour s'adapter à son environnement et agir efficacement sur la société⁸¹. Toutefois, la clarté a aussi ses vices : « si l'Italie avait écouté Giambattista Vico, (...) nos ancêtres du XVIIIe siècle n'auraient pas cru que tout ce qui était clair était vrai ; mais au contraire, que « la clarté est le vice de la raison humaine plutôt que sa vertu », parce qu'une idée

claire est une idée finie »⁸². Cette complexité met à rude épreuve l'idéal de clarté de la norme⁸³.

La clarté peut être comprise sous un aspect linguistique de lisibilité et de concision⁸⁴. Sous un angle plus juridique, elle se rapporte à la concrétisation, mettant l'accent sur la précision de l'énoncé. Ainsi, est clair un texte qui fournit à son interprète, aussitôt et sans controverse, la solution précise dans un cas concret⁸⁵. Le législateur, conscient de ses éventuelles omissions exige de pousser la réflexion sur les dispositions peu édifiantes en faisant interdiction aux juges de refuser de juger « sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi »⁸⁶. Malgré cela, l'ambiguïté d'un énoncé normatif met en lumière certaines des imperfections de la communication juridique⁸⁷. La normativité de l'énoncé procéderait de l'intention de l'auteur de la norme dont elle est le support, si bien qu'il conviendrait de privilégier l'intention au détriment de la signification apparente de l'énoncée⁸⁸ afin de dissiper ces ambiguïtés.

2. La fragilisation de la législation financière

L'absence de clarification des concepts est un facteur de confusion dans la mise en place des réformes. Parfois, elles conduisent à leur abandon⁸⁹. Dans le même sens, l'obscurité des lois rend le droit imprévisible⁹⁰. Le mutisme du législateur baigne vers la fragilisation même de la loi. En l'espèce, la législation financière est dépourvue de sa superbe du fait de la carence en

son sein du concept qui justifie sa raison d'être. Ce qui susciterait une curiosité à nulle autre pareil dans un contexte d'encensement des finances publiques. Ne pas arriver à jouir pleinement de ses droits parce que la loi n'est pas claire, stable, prévisible, accessible, efficace encore moins effective, ne peut que froisser la qualité des rapports des citoyens envers les institutions⁹¹. En effet, la consécration juridique du budget-programme est nécessaire puisque, « *Le budget de programme légiféré aurait une légitimité évidente et meilleure qu'un budget de programme non légiféré* »⁹². Cependant, des interrogations se posent. Parlerait-on d'un budget-programme implicite dans la législation financière camerounaise ? Toutefois, le budget-programme « *implicite n'est pas légiféré et pourrait présenter des faiblesses d'appropriation liées à la faiblesse juridique ; celle-ci invoque cependant la problématique de sa force obligatoire* »⁹³. Cependant, le défaut de consécration du budget ne nuirait pas assez à son intérêt pour l'administration qui l'a d'ailleurs institutionnalisée. Mais, il serait normal que, le budget de programme institué par la loi présente *a priori* une force obligatoire supérieure à celui qui ne l'est pas ; Malgré que, « *ce n'est pas le caractère impératif de la loi qui lui confère une existence réelle ; ce n'est pas parce que le budget-programme n'est pas légiféré qu'il ne s'impose pas aux acteurs* »⁹⁴. Mais comment et pourquoi imposer une règle non édictée par le législateur ?

On note « *l'absence de repères lorsque le budget-programme n'est pas légiféré ; situation*

qui conduit ainsi à la production des budgets peu stables et hétéroclites »⁹⁵. Le budget-programme non légiféré est source de difficultés. La détermination du régime juridique de cette notion a tout son sens car, « *l'existence d'un cadre juridique exhaustif pour la préparation du budget est important, dans la mesure où il permet de gérer le processus budgétaire, d'attribuer des responsabilités et de fournir une base juridique à toutes les activités et décisions budgétaires* »⁹⁶. Du coup, « *l'absence d'encadrement juridique du budget de programme induit donc des dysfonctionnements importants* »⁹⁷.

Cependant, le Cameroun n'est pas le seul pays à faire abstraction de la consécration juridique du budget programme. Il s'est inscrit dans la même logique que bien d'autres à des exceptions près. Le Mali et le Burkina Faso notamment n'ont pas légiféré sur le budget-programme⁹⁸. Si les Parlements y adoptent les budgets sous la forme de programme, aucun texte juridique n'exigeait que le budget soit présenté sous cette forme, exception faite du Burkina Faso qui a promulgué une circulaire introduisant la démarche d'élaboration de ce type de budget⁹⁹. Tandis que le Bénin a consacré le budget-programme dans sa LOLF qui l'a d'ailleurs clairement défini d'entrée de jeu comme la « *nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupées et présentés au sein de*

programme »¹⁰⁰. Cette loi organique renchérit en disposant que «*le budget programme intègre les notions d'efficacité et d'efficience à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvres. Les activités et les coûts des programmes sont associés à des objectifs et à des indicateurs permettant de mesurer les résultats* »¹⁰¹.

En effet, c'est mettre la charrue avant les bœufs que d'institutionnaliser une notion méconnue par le législateur. Il s'ensuit que les budgets de programme ont une faible portée juridique et sont de simples documents de travail pour les administrations et des annexes explicatives pour les parlementaires. Du coup, «*le budget de programme non légiféré apparaît comme un outil impréparé et induit de ce fait de nombreux problèmes conceptuel et méthodologiques* »¹⁰². L'inquiétude demeure sur la logique de budget-programme que semble impulser le législateur financier car affirme MONTESQUIEU, seule la loi claire, simple, limpide, transparente, compréhensible de tous peut être respectée, devenir efficace et assurer ce que l'on peut attendre du droit : la justice, l'ordre, la prévisibilité, la sécurité, le bien-être, la paix et peut-être le bonheur¹⁰³. Le droit n'a de sens que s'il est compris de tous et qu'il est ainsi populaire¹⁰⁴. D'ailleurs, les lois «*sont faites pour des gens de médiocre entendement* »¹⁰⁵.

Conclusion

Somme toute, le budget-programme reste limité dans la législation financière renouvelée. Le législateur s'est arrêté en si bon chemin dans la formulation de sa consécration. L'ignorant, il s'est attelé à l'éclater en consacrant distinctement la notion de budget puis celle de programme. En adoptant une telle posture, le législateur s'est référé à ces devanciers à savoir l'ordonnance de 1962 pour qui le budget de moyen n'était qu'une philosophie et la LOLF française qui a fait abstraction de la notion de budget-programme. Cette attitude du législateur tend à réduire le budget-programme à sa plus simple expression et à créer une insécurité notoire de la logique que le budget-programme entend impulsée. Ainsi, il ne serait guère surprenant de sombrer vers une consécration relativement appropriée du budget-programme.

¹ MIEKATRIEN (S), BRAM (S), GEERT (B), « Réformes budgétaires dans le secteur public : Tendances et défis », *Revue internationale de politique comparée*, Vol 11, 2004, p. 241.

² COHEN (A-G), « Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics », *Politiques et management public*, Vol 27/2 | 2010, [En ligne], consulté le 12 juin 2018. <http://journals.openedition.org/pmp/2271>, p. 103.

³ PAGNOU (S), « Les nouvelles directives de l'UEMOA sur les finances publiques et la gestion publique financière dans les États membres de l'Union », *RFFP*, n°132, Novembre 2015, p. 327.

⁴ MEKHANTAR (J), *Finances publiques de l'Etat, La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France*, Paris, Hachette, 2010, p. 5.

⁵ LAMARQUE (D), « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », *Revue béninoise de science juridiques et administratives*, n°24, 2011, p. 55.

⁶ PEKASSA NDAM (G-M), AKONO OLINGA (A), BATIA EKASSI (S), « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de

gestion en Afrique centrale : le cas du Cameroun », *RFFP*, n° 157, Février 2022, p. 75.

⁷*Ibidem*.

⁸**KAYO SIKOMBE (A)**, « L'institutionnalisation de l'évaluation dans l'administration publique camerounaise » in, **ABOUEM à TCHOYI (D.)**, **M'BAFOU (S- C)** (dir.), *50 ans de réforme de l'État au Cameroun*, Yaoundé, L'Harmattan, 2013, p. 290.

⁹**NGNITEDEM (A)**, « 50 ans de réforme des Finances Publiques au Cameroun », in **ABOUEM à TCHOYI (D.)**, **M'BAFOU (S-C)** (dir.), *50 ans de réforme de l'État au Cameroun*, L'Harmattan-Cameroun, 2013, p. 469.

¹⁰**PAGNOU (S.)**, « Les nouvelles directives de l'UEMOA sur les finances publiques et la gestion publique financière dans les États membres de l'Union », *RFFP*, n° 132, Novembre 2015, p. 327.

¹¹**ABIABAG (I)**, *Le nouveau budgetaire au Cameroun*, Douala, PUL, 2013, p. 17.

¹²**BOUVIER(M.)**, Préface, in **BOUVIER(M)** (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de la IV^e Université de printemps de finances publiques organisée par FONDAFIP*, Paris, L.G.D.J, 2009, p. 2.

¹³**SAUMADE(G)** cité par **BILOUNGA (S-T)**, *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de Doctorat ph.D en Droit Public, Université de Yaoundé II –Soa, Année académique 2008-2009, p. 62.

¹⁴ Cette loi a été applicable partiellement dès sa promulgation, car les dispositions relatives à l'implémentation du budget-programme étaient mises en attente jusqu'à la date du 1^{er} Janvier 2013.

¹⁵**WOERTH (E.)** Allocution d'ouverture, in **BOUVIER(M.)** (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IV^e Université de printemps de finances publiques organisée par FONDAFIP, L.G.D.J, Paris, 2009, p. 6.

¹⁶**CAMBY (J-P)**, *La réforme du budget de l'Etat, la loi organique relative aux lois de finances*, L.G.D.J, Paris, 2006, p. 3.

¹⁷**NGUIMFACK VOUFO (T)**, « Le droit budgétaire camerounais à l'épreuve du droit communautaire CEMAC », *Juridis périodique*, n°116, Octobre-Novembre-Décembre 2018, p. 44.

¹⁸Les lois du 11 Juillet 2018 s'inscrivent dans le cadre de la transposition des directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de la CEMAC, à aligner le Cameroun sur les bonnes pratiques et les standards internationaux.

¹⁹**MEDE (N)**, « La LOLF : Scénario pour, aujourd'hui », in **MEDE (N)** (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, CPU, 2015, p. 17.

²⁰**MEDE (N)**, *Finances publiques, espace UEMOA/UMOA*, Sénégal, L'Harmattan, 2017, p. 41.

²¹ Réforme des finances publiques au Cameroun, formation sur l'élaboration du budget-programme, module 2 : fondements et finalités du budget-programme, p. 6.

²² Lexique de termes juridiques, *op. cit.* p. 53.

²³**MEDE (N)**, « La LOLF : Scénario pour, aujourd'hui », *op. cit.*, p. 17.

²⁴**BIDIAS (B)**, *Les finances publiques au Cameroun*, 2^e éd., BB SARL, 1982, p. 324.

²⁵**KANKEU (J)**, *La réforme de l'Etat par la performance*, Bafoussam, PUP, 2011, p. 45.

²⁶**PAYSANT (A)**, *Finances publiques, op.cit.*, p. 152.

²⁷**GAUDEMET (J-P)** et autres, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op. cit.*, p. 204.

²⁸**ABIABAG (I)**, *Le nouveau budgetaire au Cameroun, op. cit.*, p. 31.

²⁹**NGAH NOAH (M-U)**, « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *Les cahiers de droit*, vol 56, n°3-4, septembre –décembre 2015, p. 570.

³⁰*Ibidem*.

³¹**CHEVAUCHEZ (B)**, « La crise et les règles françaises de gouvernance des finances publiques », *Revue de l'OFCE*, n°116, 2011/1, p. 291.

³²**CORNU (G)**, *Vocabulaire juridique*, 11^e édition, PUF, Décembre 2015, p. 968.

³³**GUERROUJ (A)**, « Système de prise de décision au Maroc : du modernisme ostentatoire au résultat conjectural », in **SEDJARI Ali** (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, L'Harmattan, Gret, 2004, p. 271.

³⁴ Ces différents textes notamment restent évasifs sur la notion de budget-programme.

³⁵**BILOUNGA (S.T)**, « La crise de la loi en droit public », *op. cit.*, p. 29.

³⁶**DJODA (J-M)**, *La procédure d'élaboration du budget des communes au Cameroun*, Thèse de Doctorat ph.D en Droit Public, Université de Dschang, Année académique 2021-2022, p. 204.

³⁷**CORNU (G)** (dir.), *Vocabulaire juridique*, P.U.F, 11^e éd., Paris, PUF, 2015, p. 313.

³⁸**BILOUNGA (S T)**, « La crise de la loi en droit public », *op. cit.*, p. 29.

³⁹*Idem*, p. 24.

⁴⁰*Id.*, p. 29.

⁴¹ Art 8 de la LRFE.

⁴² ART 4 al 1 de la loi de 2009 repris par l'art 386 al 1 du CGTD.

⁴³**BOUVIER (M)**, « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1^{er} août 2001 », in **SEDJARI Ali** (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, L'Harmattan, Gret, 2004, p. 325.

⁴⁴**LAMBERT (A)** cité par **BOUVIER (M)**, « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1^{er} août 2001 », in **SEDJARI Ali** (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, L'Harmattan, Gret, 2004, p. 325.

⁴⁵**GELINAS (F)** cité par **NGAH NOAH (M-U)**, « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *op. cit.*, p. 570.

⁴⁶**MENY (Y)** (dir), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 7.

⁴⁷**AGOSTINI (E)**, « La circulation des modèles juridiques », *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1990, pp. 461-467.

⁴⁸**ONDOA BIWOLE (V)**, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne, entre balbutiement et résistance*, éditions Clé, France, 2015, p. 67.

⁴⁹*Ibidem*.

⁵⁰*Idem*, p. 68.

⁵¹*Ibidem*.

⁵²**BILOUNGA (S T)**, « La crise de la loi en droit public », *op. cit.*, p. 28.

⁵³**TONI (E)**, « Crise des finances publiques et démarche de performance : échos d'ailleurs », in **MEDE (N.)** (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, CPU, 2015, p. 193.

⁵⁴**GEMAR (J-C)**, « Analyse jurilinguistique des concepts de « lisibilité » et d'« intelligibilité » de la loi, *Revue générale de droit*, vol 48, n°2, 2018, p. 312.

⁵⁵**NGAH NOAH (M-U)**, « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *Les cahiers de droit, op. cit.*, p. 314.

⁵⁶**MATTILA Heiki**, cité par **GEMAR (J-C)**, « Analyse jurilinguistique des concepts de « lisibilité » et d'« intelligibilité » de la loi, *Revue générale de droit*, vol 48, n°2, 2018, p. 321.

⁵⁷**GEMAR (J-C)**, « Analyse jurilinguistique des concepts de « lisibilité » et d'« intelligibilité » de la loi, *op.cit.*, p. 320.

⁵⁸**CARBONNIER (J)**, *Droit civil, introduction*, 18^e éd, Paris, PUF, 1988, p. 21.

⁵⁹**GEMAR (J-C)**, « Analyse jurilinguistique des concepts de « lisibilité » et d'« intelligibilité » de la loi, *op. cit.*, p. 317.

⁶⁰**DUPUY-MONTBRUN (G)** et **LEONETTI (R)**, « Droit accessible et droit acceptable », *Jurisdoctoria*, n°1, 2008, pp. 77-90 ;

⁶¹**BILOUNGA (S-T)**, « La crise de la loi en droit public camerounais », *op.cit.*, p. 26.

⁶²**CHAZAL (J-P)**, « Philosophie du droit et théorie du droit, ou l'illusion scientifique », *Arch. Phil. Droit*, 2001, p. 328.

⁶³**BARRAUD (B)**, « La science et la doctrine juridiques à l'épreuve de la polysémie des concepts », *revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2016/1 volume 76, p.8.

⁶⁴*Idem*, p. 9.

⁶⁵**ONDOA BIWOLE (V)**, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne, entre balbutiement et résistance, op. cit.*, p. 86.

⁶⁶*Ibidem*.

⁶⁷*Ibid.*

⁶⁸*Idem*, p. 87.

⁶⁹*Ibidem*.

⁷⁰**CARCASSONNE (G)**, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 42.

⁷¹**SOURIOUX (J-L)**, « Le bon législateur selon Portalis », dans *Mélanges Dimitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 516.

⁷²**NGAH NOAH (M-U)**, « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *op. cit.*, p. 271.

⁷³*Idem*, p. 570.

⁷⁴**NGAH NOAH (M-U)**, « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *Les cahiers de droit, op. cit.*, p. 2273.

⁷⁵*Idem*, p. 2270.

⁷⁶*Ibidem*.

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸**FLUCKIGER (A)**, Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahier du conseil constitutionnel*, n°21, Janvier 2007, p. 210.

⁷⁹*Ibidem*.

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹*Ibid.*

⁸²**HAZARD (P)**, La pensée européenne au XVIII^e siècle : de MONTESQUIEU à LESSING ; Paris, Fayard, 2^e éd, 1979, pp. 29-30.

⁸³**FLUCKIGER (A)**, Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *op. cit.*, p. 213.

⁸⁴*Idem*, p. 211.

⁸⁵*Ibidem*.

⁸⁶ Art 4 du Code Civil camerounais.

⁸⁷**JEANNENEY (J)**, « Le recours à l'intention du législateur face aux énoncés normatifs ambigus », *Droit et philosophie*, n°9-1, 2017, p. 102.

⁸⁸*Ibid.*

⁸⁹**TONI (E)**, « Crise des finances publiques et démarche de performance : échos d'ailleurs », in **MEDE (N.)** (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, CPU, 2015, p. 193.

⁹⁰**MALAUURIE (P)**, « L'intelligibilité des lois », *Pouvoirs*, 2005/3, n°114, p. 131.

⁹¹**NGAH NOAH (M-U)**, « Quelques réflexions sur le silence et le droit : essai de systématisation », *op. cit.*, p. 2270.

⁹²**ONDOA BIWOLE (V)**, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne, entre balbutiement et résistance, op. cit.*, p. 83.

⁹³*Idem*, p. 84.

⁹⁴*Ibidem*.

⁹⁵*Ibid.*

⁹⁶*Ibid.*

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸*Ibid.*

⁹⁹*Ibid.*

¹⁰⁰ Art 1^{ER} de la Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances de la République du Bénin.

¹⁰¹ Art 1^{ER} de la Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 précitée.

¹⁰²**ONDOA BIWOLE (V)**, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne, entre balbutiement et résistance, op. cit.*, p. 85.

¹⁰³**MALAUURIE (P)**, « L'intelligibilité des lois », *op. cit.*, p. 131.

¹⁰⁴*Ibidem*.

¹⁰⁵*Ibidem*.