

L'incidence De La Revalorisation Du Contrôle Administratif Des Biens Publics Dans La Nouvelle Gouvernance Financière Publique Camerounaise

GNASSOUSSOUMARI Alain Bienvenu

Docteur Ph.D en Droit

Expert en Finances Publiques

Université de Dschang (CAMEROUN)

E-mail : alaingnassoumari1@gmail.com

Résumé

L'option pour la performance, c'est-à-dire la gestion axée sur les résultats, comme paradigme de gestion publique, aura inclinée à revaloriser le contrôle administratif des biens publics. Lequel, qui longtemps relégué à une place secondaire durant la séquence consécutive aux indépendances, en raison de sa structuration centralisatrice, tend aujourd'hui à être revalorisé, tant dans ses fonctions que dans ses instruments. Pour s'en convaincre, les réformes inhérentes au nouveau cadre juridique issu de la loi portant régime financier de l'État de 2018, ont introduit de nouveaux outils et mécanismes visant à moderniser ce contrôle. Ainsi, par le truchement de cette revalorisation on peut donc percevoir une amélioration de la prévisibilité financière, notamment par le calibrage adéquat de la dépense publique et le peaufinage de l'action financière. Cependant la rupture amorcée ne pouvait être que totale qu'avec une amélioration de l'action publique. Or, à l'observation, il appert que cette revalorisation n'aura pas toujours induit une incidence reluisante. La lisibilité difficile du circuit de contrôle, couplée à la qualité dommageable du régime de sanction, en sont évocatrices. Toute chose qui permet de vérifier l'hypothèse d'une incidence mitigée de la revalorisation du contrôle

administratif des biens publics dans la nouvelle gouvernance financière publique camerounaise.

Mots-clés : *Biens publics, performance, contrôle administratif, nouvelle gouvernance financière, gestion publique.*

Abstract

The choice of performance that is, results-based management as a paradigm of public management has led to a revaluation of the administrative control of public property. Long relegated to a secondary position in the period following independence, due to its centralizing structure, this form of control now tends to be reassessed, both in its functions and in its instruments. To be convinced of this, one need only consider the reforms inherent in the new legal framework resulting from the 2018 law on the State's financial regime, which introduced new tools and mechanisms aimed at modernizing such control. Through this revaluation, one can thus perceive an improvement in financial predictability, notably through the proper calibration of public expenditure and the refinement of financial action. However, the shift initiated could only be considered complete with a genuine improvement in public action. Yet, upon observation, it appears that this revaluation has not always produced a commendable impact. The limited clarity of the control circuit, coupled

with the detrimental quality of the sanctioning regime, is indicative of this. All of this supports the hypothesis of a mixed impact of the revaluation of administrative control over public property within Cameroon's new public financial governance framework.

Keywords: *Public property, performance, administrative control, new public financial governance, public management.*

INTRODUCTION

« *Le contrôle des finances publiques est le nerf de la bonne gouvernance et la garantie essentielle contre les dérives de l'action administrative¹* ». Cette assertion doctrinale met en lumière le rôle fondamental du contrôle dans la gestion des ressources publiques, en particulier dans les États en quête de performance, de transparence et de responsabilité. Dans un contexte marqué par la mutation des paradigmes de gestion publique, la problématique de la revalorisation du contrôle administratif des biens publics s'inscrit au cœur des réformes contemporaines de la gouvernance financière publique au Cameroun. En effet, la gouvernance financière publique camerounaise a connu une transformation significative avec l'adoption de nouvelles normes inspirées des standards internationaux, notamment à travers la réforme du cadre juridique issue de la loi portant régime financier de l'État de 2018². Cette réforme consacre un passage d'une logique de moyens à

une logique de résultats, impliquant un renforcement corrélatif des mécanismes de contrôle. Dans ce cadre, le contrôle administratif des biens publics, longtemps considéré comme secondaire ou purement formel, tend aujourd'hui à être revalorisé, tant dans ses fonctions que dans ses instruments. *Historiquement*, le contrôle administratif des biens publics au Cameroun s'est développé dans un cadre hérité du modèle administratif français, marqué par une forte centralisation et une prédominance du contrôle a priori³. Toutefois, ce modèle a montré ses limites face aux exigences contemporaines d'efficacité et de performance. Les réformes récentes ont ainsi introduit de nouveaux outils et mécanismes visant à moderniser ce contrôle, notamment par l'intégration des technologies de l'information et le renforcement des capacités institutionnelles. Sur le *plan économique*, la raréfaction des ressources publiques et la pression sur les finances de l'État rendent indispensable une gestion optimale du patrimoine public. Le contrôle administratif apparaît dès lors comme un levier stratégique pour prévenir les détournements, optimiser l'utilisation des biens et garantir leur conservation. Sur le *plan social*, la revalorisation du contrôle répond également à une demande croissante des citoyens pour une gestion transparente et responsable des ressources publiques, dans un contexte où la défiance envers les institutions reste préoccupante. Dans cette perspective, il convient

¹ VEDEL (Georges), *Droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 412.

² République du Cameroun, Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, *Journal Officiel*, Yaoundé.

³ KAUFMANN (Daniel), KRAAY (Aart), *Governance Indicators : Where Are We, Where Should We Be Going ?*, World Bank Policy Research Working Paper, 2008, p.15.

de préciser les termes clés du sujet afin d'en cerner les contours conceptuels. Ainsi, les mots à préciser sont les suivants : la notion d'incidence, le contrôle administratif, la notion de biens publics, la revalorisation et la notion de gouvernance financière publique. La notion d'« *incidence* » occupe une place centrale dans l'analyse juridique et scientifique, en ce qu'elle permet d'appréhender les effets produits par un phénomène sur un autre. Dans le cadre de la présente étude, elle constitue un outil conceptuel essentiel pour comprendre les interactions entre la revalorisation du contrôle administratif et la gouvernance financière publique⁴. D'un point de vue sémantique, l'incidence désigne l'« *effet, la conséquence ou la répercussion qu'un phénomène produit sur un autre* »⁵. Elle implique donc une relation de causalité ou, à tout le moins, d'influence entre deux réalités distinctes. En droit⁶, la notion d'incidence est fréquemment mobilisée pour analyser les impacts d'une norme, d'une réforme ou d'une pratique administrative sur un système juridique ou institutionnel donné⁷. Elle permet ainsi de dépasser une approche descriptive pour adopter

une démarche analytique centrée sur les effets concrets⁸.

Le *contrôle administratif*⁹ peut être défini comme l'ensemble des mécanismes internes mis en œuvre par l'administration pour vérifier la régularité, la conformité et la performance de ses activités¹⁰. Il se distingue du contrôle juridictionnel en ce qu'il est exercé par l'administration elle-même ou par des organes relevant de l'exécutif. Les travaux classiques en droit administratif et en finances publiques ont longtemps appréhendé le contrôle administratif comme un instrument de régularité et de conformité. Dans cette perspective, des auteurs tels que **Gaston JÈZE** ou **Paul LEROY-BEAULIEU** ont posé les bases conceptuelles des finances publiques en les définissant comme un ensemble de règles juridiques encadrant la collecte et l'utilisation des ressources publiques¹¹. Les *biens publics*, quant à eux, désignent l'ensemble des biens appartenant à l'État et aux autres personnes publiques, affectés à l'usage direct du public ou à un service public, et soumis à un régime juridique spécifique garantissant leur protection et leur

⁴ **THOENIG (Jean-Claude)**, « L'analyse des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, 1985, p.25.

⁵ **Le Petit Robert**, Dictionnaire de langue française, Paris, 2020, p.1324.

⁶ **CORNU (Gérard)**, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2018, p.512.

⁷ **NORTH (Douglass)**, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p.83.

⁸ **SCHICK (ALLEN)**, « The Changing Role of the Central Budget Office », *OECD Journal*, 2001, p.45.

⁹ **DEMBELE ZOUMANA, KONE ABDRAHAMANE, BAH ALPHA (Boubacar)**, « Audit interne et gouvernance financière publique au Mali : revue narrative structurée et cadre d'opérationnalisation de la valeur ajoutée », *Revue Internationale des Sciences de Gestion (R.I.S.G)*, vol.8, n°4, novembre 2025, pp.1931-1952.

¹⁰ **CHAPUS (René)**, *Droit administratif général*, Tome 1, 15e édition, Paris, Montchrestien, 2001, p. 987.

¹¹ **JÈZE (Gaston)**, *Cours de finances publiques*, Paris, 1910, p. 25 ; **LEROY-BEAULIEU (Paul)**, *Traité de la science des finances*, Paris, 1877, p. 12

inaliénabilité¹². Dans une perspective économique, la notion de biens publics renvoie également à des biens caractérisés par la non-rivalité et la non-exclusivité¹³. La notion de *revalorisation*, au cœur des réformes contemporaines de l'action publique, renvoie à un processus dynamique de transformation visant à renforcer la valeur, le rôle et l'efficacité d'un mécanisme, d'une institution ou d'une politique. Appliquée au contrôle administratif des biens publics, elle permet d'appréhender les mutations en cours dans la gouvernance financière publique camerounaise. Dans le champ des finances publiques, la revalorisation s'inscrit dans le mouvement plus large de modernisation de l'État, caractérisé par le passage d'une administration de moyens à une administration de résultats¹⁴. Dans la gouvernance financière publique, la revalorisation vise à renforcer la capacité de l'État à gérer efficacement ses ressources et son patrimoine. Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), une gouvernance efficace repose sur des mécanismes de contrôle robustes, capables de garantir la transparence, la responsabilité et la performance¹⁵. Appliquée à notre sujet, la revalorisation du contrôle administratif des biens

publics renvoie à un ensemble de transformations visant à renforcer son rôle dans la gestion du patrimoine public. Enfin la notion de *Nouvelle Gouvernance financière publique*. La *gouvernance financière publique*¹⁶ se définit comme l'ensemble des règles, institutions et pratiques encadrant la gestion des finances publiques, dans une perspective d'efficacité, de transparence et de responsabilité¹⁷. L'intérêt de ce sujet se révèle à la fois théorique et pratique. *Sur le plan théorique*, il permet de contribuer à la réflexion doctrinale sur l'évolution du contrôle administratif dans les systèmes juridiques africains, en mettant en évidence les mutations induites par les réformes de la gouvernance financière. Il s'agit notamment d'analyser les interactions entre les principes classiques du droit administratif et les exigences contemporaines de performance publique. *Sur le plan pratique*, l'étude présente un intérêt majeur pour les acteurs de la gestion publique, en ce qu'elle met en lumière les enjeux liés à la protection et à la valorisation du patrimoine public. Elle permet également d'identifier les limites des dispositifs actuels et de proposer des pistes d'amélioration susceptibles de renforcer l'efficacité du contrôle administratif. Ainsi, après avoir clarifié les termes clés et dégagé l'intérêt du sujet, il faut trouver la question adéquate pour

¹² WEIL (Prosper) et POUYAUD (Dominique), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2013, p. 456.

¹³ SAMUELSON (Pau), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, 1954, p. 387.

¹⁴ (Christopher), « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 1991, p. 5.

¹⁵ OCDE, *Principes de gouvernance budgétaire*, Paris, 2015, p. 12.

¹⁶ AKONO ONGBA SEDENA, « La collaboration des pouvoirs et la Nouvelle gouvernance financière publique en Afrique Francophone Sub-Saharienne », *RADC*, n°2, juin 2025, pp.85 et suivantes.

¹⁷ Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *Principes de gouvernance budgétaire*, Paris, 2015, p. 9.

une bonne démonstration du sujet. *Les réformes institutionnelles ne produisent leurs effets que si elles transforment effectivement les comportements des acteurs et les pratiques administratives*¹⁸. Au regard des mutations récentes du cadre juridique et institutionnel des finances publiques au Cameroun, la revalorisation du contrôle administratif des biens publics apparaît comme un levier essentiel de modernisation de l'action publique. Toutefois, cette évolution soulève des interrogations quant à son effectivité réelle et à sa capacité à produire les effets attendus en matière de gouvernance financière. Ce qui conduit à poser la question suivante : **quelle est l'incidence de la revalorisation du contrôle administratif sur les finances publiques camerounaises ?** Cette interrogation vaut son pesant d'or car le véritable enjeu des réformes de la gouvernance financière ne réside pas dans leur adoption, mais dans leur capacité à produire des effets concrets sur la gestion des ressources publiques. À cet égard, on peut valablement formuler le postulat d'une **incidence duale**.

L'étude de l'incidence de la revalorisation du contrôle administratif des biens publics dans la gouvernance financière publique camerounaise nécessite une démarche méthodologique rigoureuse, combinant plusieurs approches afin d'appréhender à la fois les dimensions juridiques, institutionnelles et pratiques du

phénomène étudié. On utilisera trois principales méthodes et techniques de démonstrations. D'une part les *méthodes*. La première est la méthode juridique qui combine dogmatique et casuistique. Jean Marie AUBY précise que la méthode juridique permet d'interpréter les normes et d'en dégager la portée et les implications¹⁹. La deuxième méthode est la méthode critique qui nous permet de porter une appréciation sur les dispositifs existants, en mettant en évidence leurs forces et leurs limites. C'est ainsi que Michel TROPER souligne que : « l'analyse juridique ne doit pas se limiter à la description des normes, mais doit également interroger leur efficacité et leur cohérence²⁰ ». La troisième méthode est la méthode comparative. La *méthode comparative* consiste à confronter le système camerounais à d'autres modèles, notamment ceux d'autres pays africains ou des standards internationaux. Selon René David, la comparaison juridique permet de mieux comprendre les spécificités d'un système et d'enrichir l'analyse²¹. Pour ce qui est des techniques, il s'agit de la *recherche documentaire* qui permet de constituer une base théorique solide et de situer l'étude dans son contexte scientifique. On a également *l'analyse des données* résultants des rapports et documents officiels nationaux et internationaux pour

¹⁸ North (Douglass- Cecil), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 83.

¹⁹ AUBY (Jean-Marie), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2013, p. 56.

²⁰ TROPER (Michel), *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 78.

²¹ René David, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Paris, Dalloz, 2002, p. 18.

enrichir la démonstration²². Le choix de cette méthodologie se justifie par la nature du sujet, qui requiert une approche pluridimensionnelle. Pour le traitement de ce sujet et au regard de l'hypothèse émise, on analysera d'une part l'amélioration perceptible de la prévisibilité financière (I) et d'autre part l'amélioration perceptible de l'évaluation de l'action publique (II).

I- L'AMELIORATION PERCEPTIBLE DE LA PREVISIBILITE FINANCIERE

« Pour la vie et même l'épanouissement de toute collectivité humaine, il est déterminant de prévoir les besoins auxquels l'on aura à faire face, et jauger des moyens nécessaires à leur satisfaction. C'est dire que toute entité humaine est appelée, pour son efficacité d'action, à concevoir un programme financier qui détermine les ressources qu'elle prévoit collecter et les charges qu'elle envisage satisfaire²³ ». C'est le sens donné à la prévisibilité financière autrement désignée par le vocable « budget ». Ce budget n'a toujours pas ainsi été présenté dans les finances publiques camerounaises. Des budgets autres fois adossés sur les moyens mis en œuvre pour la satisfaction de la dépense publique ont pris une autre forme plus élaborée et mieux adaptée aux objectifs de développement à

²² FLICK (Uwe), *An Introduction to Qualitative Research*, Londres, Sage Publications, 2014, p. 210.

²³ BILOUNGA (Steve-Thierry), *Les finances publiques camerounaise*, Yaoundé, l'Harmattan, 2020, p.49.

atteindre : le budget programme. Dans le cadre des contrôles administratifs internes ou externes, *a priori* ou *a posteriori*, attendus ou inopinés, sur place ou sur pièces, la vérification de la conformité aux règles et principes a laissé place aux contrôles de performance axé sur les résultats. Désormais à la quantité de la dépense est associée la qualité des réalisations²⁴. C'est en effet ce que pense Bernard ABATE lorsqu'il affirme que : « à la gestion fondée sur la régularité des actes qui débouche sur une obligation des moyens on a substitué une gestion de la performance qui débouche sur une obligation des résultats²⁵ ». En effet les actes de gestion sont associés aux modalités de contrôle qui les inspirent de manière incidente. La réforme des actes de contrôle comme ceux imposés par les objectifs d'évaluation et de correction des errements de dépenses apporte des réformes porteuses de ces finalités en termes de prévisions et en termes d'actions. Dans le cadre camerounais, cette réévaluation du cadre des contrôles administratifs a conduit à un calibrage adéquat de la dépense publique (A) et au peaufinage de l'action financière (B).

A- Le calibrage adéquat de la dépense publique

Le budget de l'Etat doit s'arrimer au nouveau paradigme d'exécution et de contrôle de la

²⁴ HASSANA (Barnabas), « L'évolution des finalités du contrôle de la dépense publique au regard des nouvelles réformes de finances publiques camerounaises », *International Multilingual Journal of Science and Technology (IMJST)*, Vol 5, juillet 2020, p. 1227.

²⁵ ABATE (Bernard), « Faut-il changer la gestion de l'Etat ? », *RFFP*, n°73, LGDJ, 2001, p. 188.

dépense publique. A l'observation, il se dégage un double visage budgétaire. D'une part le budget de l'Etat se conçoit mieux et résiste plus aux pressions liées à sa contestation. Puisque les citoyens s'y reconnaissent. Nous pouvons dès lors constater qu'en matière de dépense publique, ce qui se conçoit légitimement reçoit l'assentiment de tous et le processus de contrôle se décline aisément. Ce mouvement de réforme conduit à une dépense budgétaire mieux élaborée (1) et plus légitimée (2).

1- Une dépense publique mieux élaborée

L'élaboration des dépenses publiques est un processus rigoureux qui vise à assurer une gestion efficace et transparente des ressources de l'Etat et des collectivités publiques. Un budget bien élaboré est un budget qui répond aux exigences de transparence, de régularité d'efficacité et qui réalise une mission d'intérêt général au profit des citoyens.

Au Cameroun, pour répondre à ces exigences, il a fallu passer par la réforme des contrôles des biens publics, une réforme sous-jacente à la réforme des finances publiques. Le passage du budget de moyens au budget programme amorcé dès 2007, formalisé principalement par la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat est considéré comme la pierre angulaire de cette réforme²⁶. Elle visait notamment une gestion des biens publics axée sur la performance et les résultats. La réforme

des contrôles administratifs qui a suivie est consignée pour l'essentiel de ses principes dans le Décret n°2013/159 du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques. Elle a pour but de préserver la régularité des opérations et des actes juridiques et comptables ayant une incidence financière sur le budget de l'Etat ou des autres organismes publics²⁷. En s'arrimant sur les directives CEMAC de 2011, cette réforme est consolidée par la promulgation de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financiers de l'Etat et des autres entités publiques²⁸.

Au sens de ces lois, un budget bien élaboré est d'abord sincère, réaliste et transparent. Il priorise les dépenses soutenables et reste équilibré pour limiter les déficits en s'assurant que la totalité des dépenses est couverte par les ressources. La sincérité budgétaire permet et facilite les contrôles administratifs et parlementaires de l'utilisation des fonds publics. En tant que principe moderne des finances publiques, il impose aux pouvoirs publics de mettre à la disposition des contrôleurs toutes les informations leur permettant de bien apprécier le contenu et la valeur des informations

²⁶ BILOUNGA (Steve-Thierry), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de doctorat/PhD en droit public, Université de Yaoundé II Soa, 2008/2009, p.320.

²⁷ Article 7 du Décret n°2013/159 du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques.

²⁸ A cette date, a également été promulguée la loi n°2018/011 du 11 juillet portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun. Ces instruments juridiques internalisent en effet les 6 directives CEMAC qui régissent les finances publiques communautaires.

contenues dans le budget²⁹. L'article 3 alinéa 1 de la loi du 26 décembre 2007 dispose que : « *la loi de finances présente de manière sincère l'ensemble des ressources et les charges de l'Etat. Ce principe postule que les informations fournies soient claires, précises et complète au regards des données disponibles sur le plan interne et international au moment de l'élaboration des prévisions* ». Cette disposition du régime financier de 2007 montre clairement l'évolution des attentes du législateur qui prône une prévision budgétaire bien élaborée pour une meilleure exécution et une bonne évaluation. Ce principe a été amélioré dans la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques. Selon ce texte, la sincérité « ... *s'apprécie compte tenu des informations disponibles lors de leur évaluation et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire tout comme leurs enjeux sociaux économiques et financiers, est organisé dans un souci de transparence et d'objectivité* »³⁰.

Ainsi, le budget programme recommande pour les besoins d'efficacité, l'allocation des crédits budgétaires aux politiques publiques sur la base des programmes. Ces programmes sont assortis d'objectifs de performance claires et d'indicateurs de performances bien analysés. En

effet, les projets de performance des administrations (PPA) sont annuellement rédigés par les ordonnateurs principaux du budget de l'Etat et sont annexés à la loi de finances. Pour un bon suivi évaluation, les programmes mis en œuvre font l'objet d'une évaluation annuelle consignée dans les rapports annuels de performance (RAP) annexés au projet de loi de règlement³¹. C'est un rapport structuré qui permet d'analyser et d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques. Il permet également un contrôle aigu du budget de l'année N-1 en vue de la mise en œuvre efficace du budget programme de l'année N et l'élaboration des PPA à annexer au projet de budget de l'année N+1.

En matière précisément de l'équilibre des biens publiques, l'article 32 de la loi du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance exige que « *le produit de toutes les sources de recette, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles...(apparaisse) de façon détaillé et justifié dans la présentation des budgets annuels* ». Le code de transparence et de bonne gouvernance associe à ces exigences une présentation stricte du budget dans son titre V « *de l'élaboration et de la présentation des budgets publics* »³².

²⁹ Le document « Budget Citoyen » est un outil efficace de suivi, qui permet à chacun de mieux interpréter les choix économiques du pays et de saisir leurs impacts concrets sur le quotidien.

³⁰ Loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, lire l'article 4 de ladite loi en ses alinéas 8 et 9.

³¹ Article 21 alinéa 1 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financiers de l'Etat et des autres entités publiques

³² **République du Cameroun**, loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans les finances publiques au Cameroun.

Ces exigences permettent d'avoir un budget bien équilibré et légitimé

2- Une dépense plus légitimé

La dépense publique bien élaborée répond aux objectifs de développement fixés par les politiques publiques et consignés ces dernières années dans la stratégie SND30³³. Pour répondre à cet objectif, la dépense publique doit être légitimée.

En considérant la pensée de Max WEBER, on peut analyser la légitimité d'une dépense publique sous le prisme de « *l'autorité légale rationnelle* » qui se pose sur les règles et les lois établis³⁴. En d'autres termes, la dépense publique peut être considérée comme légitime lorsqu'elle est conforme aux lois et règlement en vigueur dans la République. A cet effet, ladite dépense est justifiée par un intérêt général ou par un objet d'intérêt commun à atteindre. Il s'agit pour les responsables de la chaîne de dépenses de montrer que le budget s'inscrit dans un souci d'efficacité et de conformité aux règles en vigueur, c'est-à-dire lors de la prévision de l'acquisition d'un bien public ou de la construction d'un édifice public, le tout n'est pas de justifier sa valeur mais de démontrer sa nécessité et son efficacité dans la satisfaction de l'intérêt général, prouver que son acquisition est conforme aux objectifs fixés. Les responsables

Les articles 25 à 234 de ce texte précisent les formes dans lesquelles les budgets annuels sont présenter.

³³ Lire à ce sujet le Document de la Stratégie Nationale de développement 2030 (SND30) qui s'inscrit dans la vision générale de développement du Cameroun à atteindre l'émergence à l'horizon 2035.

³⁴ WEBER (Max), Economie et société, 1921, traduction française Paris, Plon, 1971, XXII-650p.

ont l'obligation de justifier leurs décisions en fonction des critères objectifs et transparents. La légitimité, voire l'opportunité de la dépense publique peut être une incidence de plusieurs types de contrôles. La légitimé budgétaire se justifie par la prise en compte des recommandations sur les contrôles de légalité mais surtout de performance. La performance est contrôlée par les missions d'audit³⁵.

Selon l'article 23 alinéa 2 du décret de 2013 portant sur les contrôles administratifs précité, « *l'audit a pour objectif de fournir aux responsables stratégiques des informations pertinentes sur l'emploi des fonds et la gestion des structures et programmes, et d'améliorer la qualité de la gestion. Il aboutit à l'évaluation de la performance des administrations* ». Il permet également d'améliorer la fiabilité des systèmes d'information et de mettre en place des systèmes très efficaces de contrôle³⁶. La fin d'un audit est sanctionnée par un rapport final qui comporte entre autres les recommandations pratiques susceptibles d'améliorer les manquements constatés. Il assure et permet de déterminer qu'une dépense légitime est conforme, opportune, efficace et efficiente. La prévision budgétaire qui se veut légitime doit en tenir compte.

³⁵ L'article 23 (1) du décret de 2013 précise à cet effet que « *l'audit consiste en un examen approfondi et systématique de la performance d'une administration, d'un programme d'une action ou d'une activité aux pans financiers et opérationnel, orienté vers l'identification des opportunités permettant de réaliser plus d'économie, d'efficacité et déficience* ».

³⁶ Article 23 alinéa 3 PORTANT régime particulier des contrôles administratifs du décret de 2013 précité.

En pratique, la dépense publique est légitimée de manière directe ou indirecte par le peuple.

De manière directe, le peuple accorde sa légitimité budgétaire à travers le budget citoyen³⁷. Il permet d'une part, d'expliquer la loi de finances au grand public et d'autre part, de lui faciliter l'accessibilité à l'information budgétaire. Le budget citoyen légitime les prévisions budgétaires. Il permet au gouvernement d'expliquer son raisonnement par rapport aux décisions prises dans l'élaboration du budget et contribuer ainsi à la transparence financière ; d'accroître les connaissances des citoyens pour améliorer leur capacité à participer activement à la gestion de la chose publique, notamment au contrôle citoyen de la politique économique du Gouvernement ; de renforcer la confiance entre le gouvernement et ses populations d'une part, et ses partenaires au développement d'autre part³⁸.

De manière indirecte, le parlement est l'organe de légitimation de la volonté populaire. En prescrivant le contrôle politique des finances publiques, le régime financier de 2018 permet aux représentants du peuple de contrôler en son

nom le projet de budget de l'Etat. Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en est une forme de légitimité. A partir du régime financier de 2007 en passant par les directives CEMAC de 2011 jusqu'au régime financier de 2018, le rôle du parlement a été renforcé dans le cadre de prévisions budgétaires. On parle d'un « rééquilibrage des pouvoirs financiers entre l'exécutif d'une part, le parlement et l'opinion publique d'autre part »³⁹. La légitimité passe par le rééquilibrage des pouvoirs du parlement et de l'exécutif dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle Budgétaire⁴⁰. Le parlement ces dernières années est assisté dans sa mission de légitimation du budget de l'Etat par la juridiction financière. En effet, tous les projets de loi de règlements sont déposés pour avis à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême avant leur dépôt au parlement. Cette exigence permet à la juridiction financière d'éclairer la représentation nationale sur la sincérité des usages faites des autorisations budgétaires accordées dans le cadre de l'adoption de la loi de finance initiale.

Le calibrage de la dépense publique en terme de prévisibilité est accompagné par un peaufinage aguerri de l'action financière.

³⁷ Le budget citoyen est une présentation des grandes lignes du budget l'Etat, il éclaire les citoyens sur les priorités retenues dans le cadre budgétaire, les choix fiscaux et les projets majeurs prévus pour l'année à venir, avec pour objectif principal de donner aux citoyens une vision panoramique et intelligible des politiques publiques menées par le gouvernement afin de susciter leur adhésion. C'est un document synthétique qui résume les principaux montants du budget de l'Etat. Il permet d'informer les citoyens sur les programmes et les projets des administrations publiques, ainsi que les différentes mesures budgétaires, fiscales, douanières proposées dans le cadre du projet de loi de finances initiale.

³⁸ Lire le Budget Citoyen 2026 consulté sur www.dgb.cm le 28 mars 2026 à 9h55.

³⁹ DESMOULIN (Gil), « L'émergence de la règle supranationale : une menace pour la maîtrise du pouvoir budgétaire ? », in *Mélanges en l'honneur de Joël MOLINIER*, Paris, LGDJ, 2012, p.161.

⁴⁰ ANDZOKA ATSIMOU (Séverin), « Le renforcement du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC », *Revue Africaine de Finances Publiques (RAFID)*, 2016, p.253 ; MEDE (Nicaise), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », in *Afrilex*, n°2^e numéro spécial, 2012, p.

B- Le peaufinage de l'action financière

La prévisibilité financière des biens publics se concrétise également par le peaufinage de l'action financière. En tant que matrice de prévision des objectifs de performances fixés, les lois de finances inscrivent les biens publics sur une logique de rationnement par la rentabilité dans un souci de la modernisation de la propriété publique⁴¹. Le bien public à l'instar du bien privé est mis en concurrence et se soumet aux conditions de rentabilité et de gestion des biens privés⁴². Dans ce cadre qui exige la performance de l'action administrative⁴³, la gestion des biens publics camerounais telle que prescrite par les contrôles des prévisions budgétaires bénéficie de la promotion de leur transparence (1) et une maximisation de leur utilité (2).

1- La promotion de la transparence de gestion des biens publics

La transparence est un principe moderne des finances publiques⁴⁴. Sa valorisation dans la gestion des biens publics au Cameroun a pour but d'optimiser l'usage des ressources de l'Etat afin de garantir le bien-être de la population. Ceci fait de la gestion des biens public un enjeu crucial dans un pays en voie de développement comme le Cameroun.

Par soucis d'efficacité, les biens publics dans le cadre de la prévision budgétaire sont liés par les objectifs et les obligations de performance. Certains biens bénéficient d'un traitement particulier par souci d'efficacité. Comme nouveau principe émergent, la transparence traduit une sincérité de dans la gestion et une accessibilité de l'information financière des biens publics⁴⁵. Ce principe de la modernisation⁴⁶ des finances publiques présente en matière de gestion budgétaire un certain nombre d'avantages⁴⁷. De manière non exhaustive⁴⁸, l'exigence de transparence dissuade les agents publics corrompus et permet

⁴¹ **ROUX (Christophe)**, « la valorisation de la propriété publique : les défis du droit de l'Union Européenne », *e-publica*, Vol N°1, janvier 2018, p.7, consulté le 27 mars 2026 sur WWW.E-PUBLICA.PT

⁴² En économie libérale et dans la perspective de rentabilité, les biens publics ou de la propriété publique, pour atteindre les objectifs de performance sont désormais gérés comme les biens privés avec lesquels il sont mis en concurrence sur le marché. Cela permet d'augmenter considérablement leur valeur et leur utilité marginale. Ils peuvent être privatisés ou gérés par la puissance publique en respectant les mêmes exigences pour une satisfaction optimale des besoins des populations. C'est le cas des Stades de football, des acquisitions en immeuble, différentes constructions mis en location ... etc.

⁴³ **MORAND-DEVILLER (Jacqueline)**, « Critère, consistance et performance de la domanialité publique », *in performance et droit administratif*, LITEC, 2010, p.211 ; **CHEVALIER (Jacques)**, « Performance et gestion publique », *in Mélanges Robert HERTZOG*, Economica, 2010, p.83.

⁴⁴ Lire à ce propos, **BOUVIER (Michel)**, (sous la direction de), *Réformes des finances publiques : la conduite de changements*, Paris, LGDJ, 2007 ; **BOUVIER (Michel)**, (sous la direction de), *Innovations, créations, transformations en finances publiques*, Paris, LGDJ, 2006.

⁴⁵ **CORNU (Gérard)**, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2012.

⁴⁶ **BOUVIER (Michel)**, « Réhabiliter et refonder. La science des finances publiques », *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p.132 et s. ; **MORDACQ (François)**, « Modernisation et réforme de l'Etat au service des finances publiques

⁴⁷ **BEGNI BAGAGNA**, « Le principe de transparence budgétaire dans les Etats membres de la CEMAC », *RAFIP*, 2015, p.188.

⁴⁸ Il s'agit dans le cadre de notre recherche de préciser juste les avantages liés à la performance et susceptibles d'apporter des réponses adéquates aux exigences des contrôles. La transparence peut également être une vertu personnelle de l'agent public facilitant ainsi sa réalisation professionnelle et sa promotion par exemple.

de réduire les écarts entre les dépenses réelles d'acquisition ou de cession des biens et les déclarations⁴⁹. Elle est un vecteur de confiance entre les gouvernants et les gouvernés sur la gouvernance des biens publics dont-elle assure une bonne prospective de suivi évaluation⁵⁰. Le rôle des audits ou contrôles administratifs est de proposer des recommandations pour réduire les écarts constatés⁵¹.

La transparence en tant que principe dans la loi de finance est le gage d'un « *meilleur suivi des politiques économiques, budgétaires et financières*⁵² ». La transparence est consacrée dans le cadrage des prévisions budgétaires. Sa prise en compte présente au public les informations sur les biens, leur état, leur usage et son évaluation ainsi que leurs coûts d'acquisition ou de cession. L'accessibilité aux ouvrages publics à toutes les parties prenantes doit les inclure dans leur gestion ou le contrôle de gestion. Les nouveaux contrôles de performance recommandent une cartographie de manière permanente de tous les biens publics et leurs indicateurs de durabilité. Toutes les transactions de biens publics liées à leur acquisition ou leur cession doivent de ce fait être documentées de manière lisible et traçable. Ce sont ces audits tels que prescrit dans la prévision budgétaire qui

constituent le socle de la crédibilité des institutions en charge des dépenses publiques.

La transparence sur les prévisions des biens publics peut non seulement transformer ces derniers en catalyseur de développement mais également assurer la crédibilité de l'Etat auprès des investisseurs. En plus, chaque citoyen mesure la portée de sa contribution aux charges publiques et se rassure que les ressources collectives suivent l'intérêt commun. La transparence a d'abord été exigé par le législateur communautaire comme une obligation matérielle. Ce principe autrefois abstrait a pris la force d'une exigence légale lorsque dans la directive CEMAC du 19 décembre 2011 relative au code de transparence et de bonne gouvernance⁵³. La survenance de ce principe dans l'espace CEMAC a pour but d'émasculer les pratiques financières opaques qui dissimulent l'information financière⁵⁴. L'internalisation de cette directive marque un tournant décisif dans la promotion de la transparence budgétaire en droit financiers camerounais. En effet, cette internalisation se fait à la faveur de la promulgation de la loi N°2018/011 du 11 juillet portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la

⁴⁹ **BEGNI BAGAGNA**, « Le principe de transparence budgétaire dans les Etats membres de la CEMAC », *RAFIP*, op.cit., p.188.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Lire à ce propos le décret de 2013 sur les contrôles administratifs précité sur le rôle d'un audit ou contrôle de performance.

⁵² **BEGNI BAGAGNA**, « Le principe de transparence budgétaire dans les Etats membres de la CEMAC », *RAFIP*, op.cit., p.188

⁵³ La directive N°06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au code de transparence et de bonne gouvernance des finances publiques des Etats de la CEMAC est une consécration juridique de cde qui autre fois s'apparentait à un simple principe abstrait dont la mise en application semblait ne pas avoir de contenu matériel.

⁵⁴ **GUESSELE ISSEME (Lionel Pierre)**, « L'exigence de transparence dans les finances publiques des Etats de la CEMAC », *in les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales : Mélanges en l'honneur de DIARRA ELOI et YONOBA Salifou*, l'Harmattan, Dakar, 2021, p.58.

gestion des finances publiques. Dès lors, la transparence telle qu'appliquée a cessé d'être un principe abstrait dans les finances publiques camerounaises⁵⁵. La transparence est la qualité de ce qui laisse transparaître la réalité de manière intégrale ou de ce qui exprime la réalité sans l'altérer⁵⁶. Cette transparence se manifeste par l'information des citoyens et l'accessibilité à cette information. L'article 47 alinéa 1 de la loi de 2018 du code de transparence prévoit que « *L'administration prend toutes les dispositions nécessaires à la publication des informations sur les finances publiques...* ». Toutes ces informations de l'étape et de l'Etat d'exécution des budgets⁵⁷, l'inventaire sur l'ensemble du patrimoine de l'Etat, les modifications des budgets survenus en milieu d'exercice,

2- La maximisation de l'utilité des biens publics

Les mutations contemporaines des finances publiques⁵⁸ placent le bien public au centre des préoccupations de l'action publique. Sa valorisation tire sa source de son importance dans l'atteinte des résultats projetés par la puissance publique. Le code général de la propriété des personnes publiques introduit en France par l'ordonnance du 21 avril 2006 a

marqué un tournant décisif dans le mouvement de la modernisation des biens publics en particulier et plus largement sur la propriété publique⁵⁹. Ce texte a « *présenté de manière un peu manichéenne*⁶⁰ » la propriété publique dans « *une dialectique entre protection et valorisation*⁶¹ ». La valorisation autrefois étudiés dans la doctrine de manière peu développée a pris un regain d'intérêt⁶². Toujours dans le souci de performance, les biens publics visent plusieurs valorisations. Il peut s'agir d'une valorisation économique, sociale, culturelle ou environnementale⁶³. Cette valorisation peut également au-delà des finalités, appréhender les prérogatives patrimoniales marquées par le sceau de la puissance publique en matière d'acquisition, de cession ou de gestion des biens publics⁶⁴. La valorisation d'un bien public se définit dès lors comme la volonté de donner une valeur additionnelle ou de maximiser son utilité économique, sociale, culturelle ou environnementale afin de satisfaire avec efficacité et efficience l'intérêt général⁶⁵.

⁵⁵ COLLARD (C A), « Egalité ou spécificité des Etats dans le droit international public actuel », *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis TROTABAS*, Paris, LGDJ, 1970, p.531.

⁵⁶ ISSOUFOU (Adamou), « La transparence des finances publiques : un nouveau principe budgétaire dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) ? » in

⁵⁷ Article 48 du code de transparence de 2018 précité.

⁵⁸ BOUVIER (Michel), « Éditorial : Les mutations des finances publiques », *Revue Française de Finances Publiques*, n°79, 2002.

⁵⁹ ROUX (Christophe), « la valorisation de la propriété publique : les défis du droit de l'Union Européenne », *op.cit.*, p.7, consulté le 27 mars 2026 sur WWW.E-PUBLICA.PT

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² MORAND DEVILLER (Jacqueline), « La valorisation économique du patrimoine public », in *Mélanges Roland Drago*, Economica, 1996, p.273.

⁶³ ROUX (Christophe), « la valorisation de la propriété publique : les défis du droit de l'Union Européenne », *op.cit.*, p.7, consulté le 27 mars 2026 sur WWW.E-PUBLICA.PT

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ En économie par exemple l'utilité d'un bien correspond à la satisfaction globale qu'un consommateur peut tirer d'un bien donné en fonction de sa qualité ou de la quantité consommée. SAUGEZ (Hélène), l'affectation des biens à l'utilité publique : contribution à la théorie générale du

En droit camerounais, il n'existe pas de texte spécifique pour la valorisation du bien public. Il existe plusieurs instruments qui consacrent cette protection de la valeur des biens publics⁶⁶. Cette exigence s'inscrit dans le cadre de l'évaluation des performances des administrations comme une atteinte d'un objectif fixé par le budget de l'Etat. Ce sont les prévisions budgétaires qui fixent pour chaque programme son objectif et l'indicateur de la performance à atteindre soit en qualité et/ou en quantité⁶⁷. Avant l'avènement des budgets programmes, le budget prévisionnel n'était pas assorti de ces indicateurs. Le budget de moyen se bornant à l'atteinte des objectifs de financement des différents programmes sans nécessairement tenir compte de leur efficacité.

Le bien public a un avantage indéniable que lui confère son appartenance à la communauté et la protection que lui confère la puissance publique. Le bien public est protégé par l'incessibilité⁶⁸ qui « *consacre le principe d'une interdiction d'aliéner ou de louer les biens des personnes publiques en dessous de leur valeur* »⁶⁹. C'est donc une règle exorbitante de protection⁷⁰.

domaine public, Thèse de doctorat, université d'Orléans, 2012, 420p.

⁶⁶ Les exigences de performance posées par les lois de finances et les lois de 2018 sur les finances publiques, la circulaire sur la réforme des biens de l'Etat... etc.

⁶⁷ **KASSOUM**, *Le régime juridique de la propriété publique en droit camerounais*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II-Soa, 2020, p.238.

⁶⁸ **KASSOUM**, *Le régime juridique de la propriété publique en droit camerounais*, op.cit., pp.245.

⁶⁹ Conseil d'Etat, Section de Droit constitutionnel, 18 novembre 2005, n°271898, Société fermière Campaloro.

⁷⁰ **KASSOUM**, *Le régime juridique de la propriété publique en droit camerounais*, op.cit., pp.238-245.

La circulaire N°0000007/MINDAF/SG/DPE/SDPME du 03 avril 2008 du Ministre des domaines et des affaires foncières relative à la réforme des biens mobiliers de l'Etat s'inscrit dans cette logique. En matière de vente du matériel réformé, ladite circulaire proscrit l'aliénation des biens immobiliers de l'Etat en dessous de leur valeur réelle⁷¹. Elle indique que « *la commission de réforme fixe les prix du matériel destiné à la vente sur la base de la valeur déterminée lors des expertises préalablement effectuées par les garages administratifs en ce qui concerne le matériel roulant, et par la sous-direction du patrimoine mobilier de l'Etat en ce qui concerne le mobilier de l'Etat* »⁷². La circulaire exprime de ce fait ce qui peut être considéré comme une valorisation juste du bien public. Le bien public se démarque donc du bien privé dont la seule valeur peut être fixée par son propriétaire quelle que soit sa valeur réelle.

Il convient de ce fait que ce bien au-delà de sa soumission aux règles de la concurrence soit maximisé quant à son utilité.

Le souci de revaloriser les contrôles administratifs des finances publiques et des biens publics a incontestablement influencé la perceptibilité de la prévisibilité financière. Ces exigences marquées par l'avènement du budget programme ont permis de manière incidente un

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Article 21 de La circulaire N°0000007/MINDAF/SG/DPE/SDPME du 03 avril 2008 du Ministre des domaines et des affaires foncières relative à la réforme des biens mobiliers de l'Etat.

meilleur cadrage budgétaire. Ces réformes dignes d'intérêt⁷³ se sont faites en perspective des contrôles de performance basés sur les résultats. C'est en effet ce souci de résultats performants et efficaces qui guide une telle clarté, un équilibre solide et une diffusion de l'information claire précise et intelligible.

Comme toutes les réformes elles-mêmes, cette incidence demeure limitée et mérite des améliorations conséquentes.

II- L'amélioration perfectible de l'évaluation de l'action publique

Le principe de reddition des comptes qui postule l'idée selon laquelle « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »⁷⁴, ne connaît pas nécessairement un sort reluisant. Par le truchement de la revalorisation du contrôle administratif des biens publics dans la nouvelle gouvernance financière publique, l'évaluation de l'action publique révèle paradoxalement une amélioration perfectible. À l'observation, la lisibilité difficile du circuit de contrôle (A), couplée à la qualité dommageable du régime de sanction (B) permettent de s'en convaincre.

A- La lisibilité difficile du circuit de contrôle

⁷³ HASSANA (Barnabas), « L'évolution des finalités du contrôle de la dépense publique au regard des nouvelles réformes de finances publiques camerounaises », op.cit., p.1238.

⁷⁴ Article 15 de la Déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

L'idée de la revalorisation du contrôle administratif des biens publics dans la nouvelle gouvernance financière publique, a opportunément pris le contrepied de ceux qui pensaient que le contrôle devrait essentiellement relever d'une institution supérieure de contrôle, qui par essence juridictionnelle, aurait un caractère indépendant⁷⁵. Cette revalorisation aura ainsi permis de mettre en branle d'autres acteurs au statut ministériel qui, de par leurs attributions en matière de gestion du patrimoine de l'État, exercent un réel contrôle sur les biens publics. Néanmoins, en raison de la nature mobilière ambiguë⁷⁶, ou de celle immobilière du bien, et du caractère indépendant ou non de ces institutions, un imbroglio structurel subsiste. Toute chose qui induit aux axiomes d'une architecture de l'administration centrale non éclaircie (1), et d'une architecture de l'administration publique indépendante en question (2).

1- L'architecture de l'administration centrale non éclaircie

⁷⁵ Voir utilement BATIA EKASSI (Sandrine), *L'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun*, Thèse de Doctorat PhD en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2019, 455p.

⁷⁶ L'ambiguïté tient du fait que le patrimoine de l'État qu'il soit mobilier ou immobilier, relève pour l'essentiel de l'apanage du Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières, qui en son sein est composée d'une structure dénommée la Direction du Patrimoine de l'État, subdivisée en deux Sous-directions : la Sous-Direction du Patrimoine Immobilier de l'État, la Sous-Direction du Patrimoine Mobilier de l'État.

À titre de rappel, l'administration centrale, par opposition à l'administration décentralisée⁷⁷ est généralement considérée comme le bras séculier du pouvoir exécutif. C'est en son sein que les principales décisions administratives sont prises. Elle est composée de trois organes : la présidence de la République, les services du Premier ministre et les ministères ou encore les départements ministériels. Et c'est précisément à ces derniers qu'est confiée la mission d'opérationnalisation de la politique de la nation, en coordonnant les programmes politiques, dans des politiques sectorielles⁷⁸. Les biens publics dans leur diversité, étant au centre des enjeux de pouvoir, il n'est donc pas étonnant qu'ils aient été confiés à plusieurs départements ministériels⁷⁹, d'où le partage de compétence de contrôle entre plusieurs ministres en fonction de leurs attributions respectives. Sauf que cette architecture, fait place à un imbroglio de telle enseigne qu'il paraît difficile de cerner réellement qui doit faire quoi et qui fait quoi, tant il est que, les chevauchements de compétences sont patents.

À l'analyse des textes organiques des différents départements ministériels, il appert

⁷⁷ L'administration décentralisée peut être appréhendée sur deux plans. Au plan horizontal, on a les collectivités territoriales décentralisées, tandis qu'au plan vertical, on a les administrations spécialisées à l'instar des établissements publics et les groupements d'intérêt public. Ces entités ont la particularité qu'elles jouissent d'une double autonomie financière et administrative.

⁷⁸ Article 34 alinéa 1 de la Constitution du 18 janvier 1996.

⁷⁹ ADAM (François), et al., *Finances publiques*, 3^{ème} édition., Paris, Presses de sciences Po & Dalloz, 2010, p. 67.

que le contrôle administratif des biens publics mobiliers est confié aux Ministères en charge des finances et le contrôle des biens publics immobiliers au ministère en charge du patrimoine public, notamment le Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires Foncières. En effet, pour reprendre une distinction classique du Droit des biens de l'administration⁸⁰, on a ici affaire à un type de bien ou bien public mobilier par opposition à une autre catégorie ou bien public immobilier, qu'ils soient corporels ou incorporels. Mais, comme on le sait, les critères de distinction entre un bien immeuble et un bien meuble, d'une part, et un bien corporel et incorporel, d'autre part, ne sont satisfaisants qu'en apparence. Malgré cette difficulté de fixer l'un et l'autre⁸¹, le contrôle de régularité des pièces relatives aux biens mobiliers et immobiliers est dévolu au ministère en charge des finances et le contrôle physique des biens publics immobiliers confié au ministère en charge du patrimoine public.

⁸⁰ MOREAU (Jacques), *Droit administratif des biens*, Paris, Monchrestien, 2019, 597p. Voir également DELVOLVE (Pierre), *Les biens de l'administration*, Paris, Dalloz, 2015, 378p. MELLEREY (Fabrice), *Droit des biens publics*, Paris, LGDJ, 2017, 390p.

⁸¹ Bien plus, l'annexe au projet de l'arrêté n°00000002/MINFI du 03 Janvier 2022 fixant la durée de vie et le taux d'amortissement des biens immobiliers de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics dans le cadre de la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale est édifiante à cet égard. Cet arrêté peut faire croire à une certaine confusion des biens immobiliers avec les immobilisations, confusion qui n'épargne pas ses annexes. En effet, si l'arrêté opte pour les biens immobiliers, l'annexe quant à lui fait mention des immobilisations. Pourtant les biens immobiliers sont distincts des immobilisations parce que le bien mobilier peut également être une immobilisation, sans être un bien immobilier.

Relativement aux biens publics mobiliers, avant la réforme de la comptabilité-matières de 2007⁸², le ministre en charge des finances avait une compétence étendue en matière de contrôle des biens publics meubles, à travers non seulement les comptables-matières placés auprès de chaque ordonnateur, mais aussi les contrôleurs financiers de l'entité publique ou de la circonscription financière à laquelle était assignée la dépense relative à l'acquisition desdits biens. Cette prérogative régaliennne exclusive s'étendait à l'affectation des agents publics ayant la qualité de comptable matières sous la responsabilité du ministre chargé des finances au sein de toutes les administrations, mais aussi la compétence était reconnue au ministère des finances, de contrôler l'effectivité de l'acquisition de ces biens. La réforme va radicalement modifier les attributions du ministère des finances en ce qui concerne la comptabilité-matières et seuls subsisteront les contrôles financiers. Le contrôleur financier exclusivement, par son contrôle de régularité exercé sur les dépenses de fonctionnement⁸³,

s'attache à vérifier le service fait par l'effectivité des signatures des pièces, matérialisant la prestation consécutive à l'acquisition des biens⁸⁴. Il en est également de l'exploitation des rapports de contrôle budgétaire et de gestion matières par la Division du contrôle budgétaire, de l'audit et de la qualité de la dépense du ministère en charge des finances.

Par ailleurs, ce Ministère, assure le contrôle de gestion des biens publics meubles par l'intermédiaire de la Brigade de contrôle des opérations de gestion matières. Laquelle Brigade est entre autres chargée : du contrôle méthodologique et du contrôle de la gestion matières, du suivi des organes déconcentrés de contrôle dont elle reçoit et exploite les rapports, du suivi de l'application des lois et règlements dans le domaine de la comptabilité-matières⁸⁵. En outre, il est à préciser qu'en sus de cette Brigade, la Direction générale des Douanes joue aussi un rôle précis, les meubles incorporels soumis au contrôle du ministère en charge des

⁸² Pour le Professeur **Steve Thiery BILOUNGA** « à l'ère de l'ordonnance du 07 février 1962, les relations entre l'ordonnateur et les comptables, toutes catégories confondues, étaient régies par le principe de la séparation. La réforme du cadre juridique des finances publiques camerounaises, matérialisée par la loi du 26 décembre 2007, bouleverse par son article 51 lesdites relations, en faisant du comptable matières, le subordonné de l'ordonnateur » in « Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État du Cameroun », *Gestion et Finances publiques*, 2017/3 (n°3), pp 109-116

⁸³ Voir dans ce sens, **MEYAMPI (W-B)**, « La fonction de contrôleur financier à l'épreuve de la modernisation des finances publiques au Cameroun », *Revue Internationale de Droit et de Science Politique (RIDSP)*, numéro spécial Cameroun, Mars 2023, pp. 243-264.

⁸⁴ Le contrôleur financier, agent public nommé auprès de l'ordonnateur par le Ministre des finances, en matières des dépenses, est juge de la régularité et de la conformité de la liasse avant l'apposition du visa préalable « VISA BUDGETAIRE » sur tous les projets d'actes d'engagement juridique à incidence financière émis par l'ordonnateur sur le budget de la structure d'accueil, y compris (...) les contrats et valide la liasse de la dépense par l'apposition du visa « DEPENSES VALIDEES », ainsi qu'indique l'annexe à la circulaire n°00000456/C/MINFI du 30 décembre 2021 portant instructions relatives à l'exécution des lois de finances, au suivi et au contrôle de l'exécution du budget de l'Etat et des autres entités publiques pour l'exercice 2022.

⁸⁵ Voir à cet effet, l'article 259 du décret 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du Ministère des finances.

finances, constitués des brevets⁸⁶, marques de fabrication, droits d'auteur, etc., entrent dans ce champ conformément au décret n°2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des finances. C'est en effet, un rôle de protection de l'espace économique national par la Direction générale des douanes⁸⁷ qui s'étend aux marques de fabrication et aux droits d'auteur.

Relativement aux biens publics immobiliers, leur contrôle incombe conformément au décret n°2012/390 du 18 septembre 2012 fixant le cadre organique du ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières (MINDCAF)⁸⁸, à la Direction du patrimoine de l'État, logée dans ledit ministère⁸⁹. Cette Direction est pour la cause,

⁸⁶ Au sens du vocabulaire juridique, le brevet d'invention, perçu comme titre de propriété industrielle qui est délivré au déposant d'une invention qui fait l'objet d'une publication administrative et confère à son titulaire une exclusivité temporaire d'exploitation

⁸⁷ Au terme de l'article 84 alinéa 1 du décret 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du Ministère des finances, « la Direction Générale des Douanes est chargée de : (...) la protection de l'espace économique national ... ».

⁸⁸ Voir à cet effet le décret n°2012/390 du 18 septembre 2012 portant organisation du Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières.

⁸⁹ Au terme de l'article 48 du décret n°2012/390 du 18 septembre 2012 portant organisation du ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières, la Direction du patrimoine de l'État est chargée : de l'organisation et de la gestion du fichier des édifices publics et des propriétés administratives ; de l'élaboration des prescriptions techniques d'utilisation des bâtiments publics et des propriétés administratives, en liaison avec des administrations concernées ; de la mise en conformité des bâtiments publics et des propriétés administratives aux normes en vigueur, en liaison avec les administrations concernées ; de la gestion de l'entretien et du contrôle des locations administratives ; des expertises immobilières, sous réserve des activités dévolues à d'autres administrations ; de l'acquisition des biens meubles pour le compte de l'Administration, en liaison avec les administrations concernées ; de la maintenance du patrimoine immobilier de l'État ; de la programmation, de

subdivisée en deux Sous-Directions : la Sous-Direction du Patrimoine immobilier⁹⁰ de l'État et la Sous-Direction du Patrimoine mobilier⁹¹ de l'État. Par conséquent, la compétence du MINDCAF est complète en ce qui concerne le contrôle physique des biens publics mobiliers corporels et immobiliers. À cela s'ajoute non seulement la gestion du parc automobile de l'État et des autres entités publiques, mais aussi leur contrôle physique qui lui incombe.

En tout état de cause, il semble que la dévolution des contrôles telle qu'encadrée par les textes organiques respectivement des ministères en charge des finances et du patrimoine public ait tenu compte, pour l'essentiel, de la classification générale à savoir les biens meubles et immeubles. À ce sujet, l'impossibilité donc de réduire le contrôle administratif des biens publics à un sous-type favorise sa dissémination actuelle. En effet, le contrôle des biens publics est un contrôle de régularité et de performance. C'est aussi un contrôle interne et, enfin, un contrôle financier et comptable, qui s'exercent a priori en cours

l'exécution et du contrôle d'exécution des travaux d'entretien et de réhabilitation des bâtiments publics et des propriétés administratives, ainsi que du visa technique des devis et des décomptes des travaux y afférents ; du recensement et de la tenue des fichiers des biens meubles appartenant ou confiés à l'État et aux autres personnes morales de droit public ; de la réforme des biens meubles devant sortir des écritures des comptables publics ; de l'initiative de la réforme des biens meubles abandonnés par les services affectataires.

⁹⁰ Article 56(1) du décret N°2012/390 du 18 septembre 2012 portant organisation du ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières.

⁹¹ Article 54 (1) du décret N°2012/390 du 18 septembre 2012 portant organisation du ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières.

d'exécution et a posteriori par les institutions et les organismes publics de contrôle. L'idée qu'il regroupe de sous-types de contrôles vient de là. Malgré tout, la multiplicité des contrôles administratifs, n'exclut pas d'autres formes de contrôles tels le contrôle parlementaire et le contrôle juridictionnel. À cet égard, on peut se demander si la dévolution du contrôle des biens publics meubles et immobiliers a permis de doter nos deux départements ministériels concernés de la capacité nécessaire pour exercer, mais surtout se saisir de tous les contours d'un tel contrôle. Ces ministères n'ayant pas toutes les compétences, une réponse négative s'impose d'elle-même.

Aussi, face à la dispersion et à la variabilité des organes de contrôle, il convient qu'il y ait une coordination de leur action pour une meilleure orientation et efficacité. Il en est de même du défaut d'indépendance de l'administration publique en question, en charge de ce contrôle.

2- L'architecture de l'administration publique indépendante en question

Un auteur faisait déjà opportunément remarquer qu'une institution de contrôle doit présenter principalement deux critères⁹² pour être performante : l'indépendance et son érection comme tel par un texte supérieur à l'instar de la Constitution. Or, c'est un truisme que les

⁹² PHILIP (Loïc), « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, N°101, 2008, p. 15 et s.

administrations sus-évoquées dans le cadre de leurs missions de contrôle des biens publics, brillent par leur défaut d'indépendance⁹³ et par leur non consécration comme institution de contrôle par la Constitution.

En effet l'indépendance doit être la principale caractéristique d'une institution de contrôle des biens publics, pour que ce contrôle soit fiable. Elle constitue la pierre angulaire de la reddition des comptes⁹⁴, étant donné que l'essentiel pour un organe de contrôle, réside dans l'effectivité de son indépendance et dans les moyens mis à sa disposition pour remplir sa mission⁹⁵. Aucun contrôle ne peut à cet égard être effectué par un organisme dont la structure est intrinsèquement liée à un autre organisme dont il tire toute sa légitimité et son pouvoir. Elle n'est donc pas à confondre avec la simple autonomie⁹⁶ dont pourrait jouir les Ministères ci-haut cités. Par ailleurs ces institutions doivent être indépendantes du service contrôlé et soustraites des liens avec le Parlement, le gouvernement et l'administration. Bien plus, l'indépendance des dirigeants de ces institutions doit être garantie, de même que leur inamovibilité et immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions. Leur mandat se doit

⁹³ VARAUT (Jean-Marc), *Indépendance*, in *Dictionnaire de la Justice*, CADIET (Loïc) (Dir.), 1ère édition, PUF, Paris, 2004, p. 622.

⁹⁴ FLIZOT (Stéphanie), *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans l'Union européenne*, op.cit., p.19.

⁹⁵ ORSONI (Guy), « la Cour des comptes des Communautés européennes, » *R.F.F.P.*, 1992, n°40.

⁹⁶ CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 10e édition, QUADRIGE/PUF, 2014, p. 503.

donc être étendu et leurs fonctions discrètes. Seules ces garanties peuvent entériner la reddition des comptes, la transparence, la bonne gouvernance, la bonne utilisation des biens publics, tous étant des indicateurs de performance, et étant des éléments d'exaltation de l'état de droit⁹⁷.

Par ailleurs, ces institutions dans le cadre de leurs attributions en matière de contrôle des biens publics, doivent effectuer leurs contrôles conformément aux programmes qu'elles établissent elles-mêmes. C'est dire qu'elles peuvent jouir d'un véritable pouvoir discrétionnaire dans le contrôle qu'il est appelé à effectuer, elles doivent ainsi décider de façon autonome de son programme de vérification. Or, que ce soit le MINDCAF ou le MINFI, chacun reçoit des directives directes du Chef du Gouvernement ou du Chef de l'État, à l'effet de programmer ses différents contrôles. Pourtant il semble incongrue pour une institution de contrôle d'être sous le joug d'une administration qu'elle est appelée à contrôler, or il est recommandé que ces institutions soient situés en dehors des services qu'elle est appelée à contrôler pour garantir son indépendance. Ils ne définissent donc pas seuls leur programme de travail. De surcroît, dans le cadre de l'obligation qui leur incombe de soutenir leur action devant

l'Assemblée nationale, ils sont dépendants des orientations que peuvent leur donner les députés.

Quid de la qualité défectueuse du régime de sanction ?

B- La qualité défectueuse du régime de sanction

En droit administratif, le régime de sanction opéré par l'administration elle-même dans le cadre de ses missions de contrôle des biens publics, est assez défectueux. La raison avancée est que le contrôle n'acquiert sa pleine effectivité que lorsqu'il débouche sur une sanction juridiquement contraignante, susceptible de produire un effet dissuasif réel et de garantir la protection effective du patrimoine public. Or, l'administration, à la réalité, ne dispose pas de pouvoirs réels de sanctions, qui peuvent revêtir une valeur contraignante absolue à l'instar d'une juridiction, avec le principe de l'autorité de la chose jugée. Il en résulte que ce régime est fausement original (1) et qu'il convient d'y palier en construisant spécifiquement un meilleur régime de sanction y afférent (2).

1- Un régime fausement original

L'originalité supposée du régime de sanction attaché au contrôle administratif des biens publics apparaît, à l'analyse, relative. Il révèle une construction incomplète, au regard de la négation d'un pouvoir juridictionnel reconnu à ces organes, d'une dépendance à l'égard de la hiérarchie, d'une confusion entre fonction de

⁹⁷ NGUELE ABADA (Marcellin), *État de droit et démocratisation : Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris 1- Panthéon Sorbonne, janvier 1995, p .4.

contrôle et fonction de sanction, avec pour incidence principale la portée dissuasive limitée dans la nouvelle gouvernance financière publique.

Les administrations chargées de contrôler l'usage des biens publics ne dispose pas en effet d'un pouvoir juridictionnel⁹⁸, en raison du principe de séparation de l'administration active des juridictions⁹⁹, et de son corolaire qui est la réfutation du Ministre juge¹⁰⁰. Elles ne peuvent en principe pas prononcer des sanctions ayant l'autorité de la chose jugée ; or, la spécificité d'un régime de sanction véritable réside précisément dans sa capacité à produire des décisions obligatoires et définitives. Pour preuve, en matière de sanction de la faute de gestion, le processus commence tout d'abord par l'office du CONSUPE, notamment du CDBF¹⁰¹, qui fournit des rapports à la chambre des comptes, qui font fi de contrôle administratif, lesquels rapports seront exploités par ladite juridiction à l'effet de motiver la sanction qu'il prendra. Ainsi, l'organe de contrôle n'est donc par ordonnateur de la sanction, il n'en est que simple acteur d'une chaîne.

⁹⁸ **DEVOLVE (Pierre)**, « Paradoxes du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires », in **CHAPUS (René)**, Montchrétien, Paris, 1992, p. 56.

⁹⁹ **NGA NYEBE (Rosalie)**, *Le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire au Cameroun*, Thèse de Doctorat PhD en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2016, 507p.

¹⁰⁰ **BIPOUM WOUM (Joseph Marie)**, « Recherches sur les Aspects Actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *RJPIC*, n°3, Juillet-septembre, 1973, pp. 359-389.

¹⁰¹ Arrêt commune de NGOMEDZAP, Chambre des comptes de la Cour suprême.

Aussi, le régime de sanction apparaît faussement original en raison de sa forte dépendance à l'égard de la hiérarchie administrative¹⁰². En effet, en matière de contrôle, l'autorité hiérarchique dispose d'un pouvoir étendu en matière d'appréciation, voire d'opportunité de la sanction. Elle peut par ailleurs décider de ne pas engager la procédure disciplinaire, d'opter pour une mesure douce¹⁰³, ou un simple rappel à l'ordre¹⁰⁴. Or, aucune programmation de contrôle effectuée ne doit en principe être dictée ou conditionnée par des tiers en dehors de l'institution en question. Dans ce sens, la liberté qui devrait diriger et orienter ces institutions se trouve quelque peu édulcorée.

Dans plusieurs espèces, le Président de la République aura eu à relaxer certains gestionnaires véreux de la chose publique¹⁰⁵, et pourtant ceux-ci semblaient déjà être dans les filets des institutions compétentes, en matière de contrôle. Il en résulte que l'égalité devant la sanction peut être compromise, ce qui altère la crédibilité du système.

Par ailleurs, ce régime de sanction apparaît faussement original, car ne répondant pas pleinement aux exigences contemporaines de la nouvelle gouvernance financière publique,

¹⁰² **NLEP (Roger-Gabriel)**, *L'Administration publique camerounaise, contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, p. 69.

¹⁰³ **JACQUOT (Henry)**, « Le contentieux administratif au Cameroun », *RCD*, n°7, 1975, p. 134.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ **KAMTO (Maurice)**, « La chose publique », *RASJ*, n°5, 2002, p. 45.

fondée sur la performance, la responsabilité et la reddition des comptes. Or, en l'état, les sanctions administratives n'y convient pas nécessairement. Elles ne produisent pas un impact suffisamment perceptible pour influencer. Pour preuve, lorsque des irrégularités graves sont relevées dans la gestion d'équipements publics ou dans la conservation du patrimoine immobilier de l'État, la réponse institutionnelle peut se limiter à des réaménagements internes ou à des réaffectations, sans véritable sanction.

Conviendrait-il à présent de se pencher vers l'analyse d'une construction spécifique du régime de sanction.

2- Pour une construction spécifique du régime de sanction

Le constat du caractère fausement original du régime actuel de sanction impose une reconstruction de son architecture normative et institutionnelle. La revalorisation du contrôle administratif des biens publics ne peut produire un effet sur la gouvernance financière publique que si elle s'accompagne d'un mécanisme de sanction crédible. Une telle démarche incline au minimum, une clarification des compétences, avec tous ses corollaires.

La première exigence est tributaire à l'autonomisation du pouvoir répressif attaché au contrôle administratif. Tant que l'organe est dépendant d'une autorité hiérarchique ou juridictionnelle, le contrôle reste résiduel. Il conviendrait dès lors de reconnaître à ces

institutions de contrôle un pouvoir de sanction assorti de décisions contraignantes. Toutefois, cette autonomisation signifie un véritable pouvoir administratif de sanction. À titre illustratif, dans le cadre de la gestion des biens publics, lorsqu'une faute de gestion ou une négligence grave est établie, l'organe de contrôle devrait être habilité à prononcer directement des sanctions, sans attendre une initiative externe. Le juge camerounais semble penser tout autrement dans la jurisprudence Commune de NGOMEDZAP¹⁰⁶.

Aussi, il faudrait procéder à la clarification normative des fautes et des sanctions. Car, l'une des faiblesses est l'imprécision des catégories de fautes en matière de gestion des biens publics et dans l'absence d'une gradation systématique des sanctions. La construction spécifique du régime devrait ainsi passer par une codification des infractions administratives liées à la gestion du patrimoine public. Toute chose qui permettrait de consolider la sécurité juridique¹⁰⁷. Il conviendrait également d'intégrer le régime de sanction dans la logique de performance et de responsabilité. Il sera question d'intégrer le régime de sanction dans un système d'évaluation des performances des gestionnaires publics, en liant la gestion des biens publics à des indicateurs de responsabilité et de conformité.

¹⁰⁶ Arrêt N°01/CDC/CSC/SR/DBF du 15 février 2024.

¹⁰⁷ **KAMDEM (Jean-Claude)**, « L'intérêt et la qualité dans la procédure administrative contentieuse, *RCD*, n°28, 1984, p. 72.

CONCLUSION

Au final, la réflexion centrée autour de l'incidence de la revalorisation du contrôle administratif des biens publics dans la nouvelle gouvernance financière publique camerounaise, a permis de formuler le postulat d'un outil mitigé d'amélioration de la qualité de la gouvernance financière publique. En effet, l'analyse révèle deux constances. En premier lieu, l'amélioration de la prévisibilité financière est perceptible. Le calibrage adéquat de la dépense publique tant dans son élaboration que dans sa légitimité et le peaufinement de l'action publique par le truchement de la valorisation de la transparence de gestion des biens publics et la valorisation de l'utilité des biens publics, permettent de s'en convaincre. En second lieu, l'évaluation de l'action publique appert comme le lieu de trouvaille par excellence de certaines faiblesses structurelles et tributaires de l'essence même d'un contrôle administratif des biens publics. Il s'agit de la lisibilité difficile du circuit de contrôle et de la qualité dommageable du régime de sanction.

En réalité, l'enjeu ne se limiterait donc plus à perfectionner les instruments existants, mais à repenser l'architecture globale de la responsabilité dans la gestion des biens publics. La nouvelle gouvernance financière publique, si elle est cohérente avec ses ambitions de performance et de reddition des comptes, suppose une articulation plus nette entre contrôle, sanction et évaluation. Autrement dit, le contrôle administratif ne peut durablement produire ses effets que s'il s'inscrit dans un système où la constatation des irrégularités, la sanction des fautes et la correction des défaillances participent d'une même logique de rationalité publique. Cela conduit à une interrogation plus prospective : la revalorisation du contrôle administratif des biens publics constitue-t-elle l'aboutissement du processus de modernisation financière, ou seulement une étape transitoire vers l'émergence d'un véritable droit de la responsabilité financière publique au Cameroun ?