

REPUBLIQUE DU CAMEROUN

Paix - Travail - Patrie

MINISTERE

DU PLAN ET DEL'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE

REPUBLIC OF CAMEROON

Peace - Work - Fatherland

MINISTRY

OF PLAN AND REGIONAL
DEVELOPMENT

Thème 6

QUEL EST LE CADRE INSTITUTIONNEL
NECESSAIRE POUR LA GESTION
MACRO-ECONOMIQUE EN PERIODE
D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Présenté par

Mr. Roger Gabriel NLEP
Agrégé des Faculté de Droit
Professeur de Droit Public
A l'Université de Yaoundé

A
SEMINAIRE NATIONAL
PLANIFICATION ECONOMIQUE ET AJUSTMENT STRUCTUREL

DU 06 AU 09 MAI 1992

Cameroon Agricultural Policy and Planning Project

Produced with technical assistance from Washington State University

INTRODUCTION

De façon globale, la gestion macro-économique désigne la gestion des grands équilibres de tout système économique :

- emploi
- monnaie
- Commerce extérieur
- Revenus, dette intérieure et extérieure

Répondre à la question que soulèvent les termes de référence de l'Etude, à savoir "quel est le code institutionnel nécessaire pour la gestion macro-économique en période de d'ajustement structurel" revient donc à esquisser les grandes lignes des structures politiques et administrative, de l'Etat et des autres collectivités publiques, propres à créer les conditions d'une gestion optimale et rationnelle de ces différentes données économiques par le gouvernement.

I) MANDAT DU CONSULTANT

Tout en tenant compte des "considérations particulières de la mission", le mandat du consultant tel qu'il résulte des termes de référence, est simple: il s'agit, pour l'essentiel

1) de dresser un diagnostic relativement aux structures et mécanismes d'intervention de l'Etat dans la gestion macro-économique;

2) d'esquisser les réformes d'ordre institutionnel, juridique et procédural pour permettre un renforcement de la "capacité du gouvernement à mieux planifier

la gestion de l'économie nationale ". Pour ce faire, il nous revient de déterminer le rythme des réformes, leurs modalités concrètes en tenant compte de "trois niveaux de dispositions institutionnelles au minimum:

- Le niveau décisionnel tel qu'il résulte du régime politique existant, ainsi que des diverses administrations dans la planification macro-économique."

- "Le niveau intermédiaire qu'établit les dispositions formelles et les procédures définissant les structures, autorités, responsabilités et relations interfonctionnelles des administrations."

- Le niveau transitionnel devant permettre aux administrations d'améliorer leurs activités de collecte des données, analyse des politiques de planification .

- Le niveau opérationnel."

Il s'agira pour nous, et dans le scrupuleux respect des engagements qui nous lient à ces organismes, d'esquisser, dans un esprit de totale indépendance à l'égard du Gouvernement Camerounais, de dresser un diagnostic sans complaisance des différentes désarticulations qui marquent les structures d'intervention de l'Etat dans la gestion macro-économique, avant de proposer la thérapeutique qui nous semble la plus appropriée.¹

II- OBJECTIFS DE L'ETUDE.

¹

L'Etude doit déboucher, au terme d'une identification et d'une analyse des incohérences et chevauchements structurels, sur un ensemble de propositions de réformes spécifiques, autant que sur l'indication du rythme de leur adoption. En particulier, et pour reprendre la formule même des termes de référence, "les renseignements et directives opportuns devront être précis relatifs au quoi, comme, quand et par qui, ... des réformes".

III- METHODOLOGIE DE L'ETUDE.

La brièveté des délais de réalisation de l'étude nous ont contraint à nous en tenir à quelques sources.

1) L'exploitation des différents textes régissant les structures d'Etat qui interviennent dans le domaine de la gestion macro-économique. Leur nomenclature en annexe de la présente étude nous dispense d'en faire cas à ce niveau.

2) L'exploitation des Notes et circulaires internes aux départements ministériels impliqués dans la gestion macro-économique.

3) L'exploitation des entretiens que nous avons eus avec les services spécialisés de ces départements ministériels ainsi que ceux des services du Premier Ministre.

En tout état de cause, notre démarche a été pour l'essentiel, commandée par le vécu des acteurs et la réalité des relations institutionnelles et non par les schémas normatifs que dessinent les textes qui déterminent l'articulation des institutions étatiques ou para étatiques, et définissent leurs missions.

IV- PLAN DE L'ETUDE.

L'étude sera menée suivant le plan ci-après:

I) La présentation du Cadre Institutionnel Actuel.

- A) Le régime politique global et la Décision macro-économique.**
- B) Les structures ministérielles concernées .**
- C) Les institutions et mécanismes opérationnels mis en oeuvre.**

II) L'Analyse-critique du Cadre Institutionnel.

- A) Les Dysfonctions induites de la Nature du Régime Politique Globale.**
- B) Les chevauchements et les Incohérences institutionnelles**
- C) Les Frustrations de personnel et la critique de la décision.**

III) PROPOSITIONS.

III) PROPOSITIONS.

I- LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL

Il importe d'appréhender le cadre institutionnel de la gestion macro-économique dans sa globalité. Aussi convient-il de partir du régime politique global pour ensuite analyser les structures ministérielles qui sont directement impliquées dans cette gestion, ainsi que les institutions et mécanismes opérationnels mis en oeuvre.

A - Le Régime Politique global et la Décision macro économique

Tel qu'il résulte de la constitution du 02 juin 1972 et nonobstant plusieurs retouches qui lui ont été apportées, le régime politique camerounais se caractérise par une conception "présidentialiste autoritaire", eu égard au rôle prépondérant reconnu au Président de République.

Toutefois, il convient de ne point sous-estimer, au plan institutionnel tout au moins, l'aménagement de ce régime politique par la loi constitutionnelle du 23 avril 1991.

1. Un régime "présidentialiste autoritaire"

Cette caractéristique du régime politique en vigueur au Cameroun ressort clairement de l'Article 5 de la Constitution qui traite du Président de la République. Il apparaît, aux termes de cette importante disposition, rappelée du reste par l'Instruction Générale N° 003/CAB/PR du 14 Juin 1991 relative à l'Organisation du travail gouvernemental, que "le Président de la République est le Chef de l'Etat

et le Chef de l'Exécutif, et à ce titre, définit la politique de la Nation, nomme le Premier Ministre, les Ministres, et les Secrétaire d'Etat".

Au plan du personnel gouvernemental comme au plan de la politique suivie - dont la politique macro - économique, - le Président de la République apparaît donc comme le viatique incontournable de l'architecture des pouvoirs dans l'Etat.

2. L'enjeu de la Réforme Constitutionnelle du 23 avril 1991 : la Responsabilité gouvernementale.

Cette omnipotence du Chef de L'Etat doit cependant être nuancée ; car la conception originelle, telle qu'elle était voulue par le constituant de 1972, vient d'être remise fondamentalement en cause par la loi constitutionnelle du 23 Avril 1991 qui crée une dyarchie au sein de l'exécutif en instituant un poste de "Premier Ministre", Chef du Gouvernement.

Mais ce qui est surtout important par rapport à la gestion macro-économique de l' Etat, c'est que :

- D'une part les pouvoirs du Premier Ministre sont définis par la constitution elle-même, ce qui leur confère un caractère plus structurel et moins précaire qu'on ne le pense souvent :

- a) Il est titulaire du pouvoir réglementaire
- b) Il est titulaire du pouvoir de nomination à tous les emplois civils "non -supérieurs"

- D'autre part et surtout, au terme de la répartition organique de l'Exécutif telle qu'elle ressort des Décrets N° 069/92 et 070/92 du 09 Avril 1992 portant respectivement organisation du gouvernement et réorganisation de la Présidence de la République, il est clair que le Premier Ministre "assure l'impulsion, l'animation, la coordination et le contrôle de l'action gouvernementale" dans tous les secteurs autres les ministères de souveraineté (Défense, Relations avec les Assemblées, Relations Extérieures).

Dans cette optique, la gestion - macro-économique est donc l'un des secteurs clefs relevant de la compétence du Premier Ministre. A ce titre, les structures ministérielles des différents départements impliqués dans la gestion macro-économique voient l'ensemble de leur action placée sous l'égide du Chef du Gouvernement.

B) LES STRUCTURES MINISTERIELLES CONCERNEES.

L'observation continue de la vie institutionnelle et administrative camerounaise permet de déterminer, au delà des apparences, les véritables centres de conception de la gestion macro-économique. A cet égard, il s'agit d'abord d'identifier les départements ministériels qui sont concernés par la gestion macro-économique et pour ensuite dégager en leur sein, les structures qui s'occupent effectivement de ladite gestion.

1. La Détermination des départements ministériels concernés.

Deux types d'administrations sont effectivement et directement concernés par la gestion macro-économique.

- D'une part, les administrations économiques et financières.

- D'autre part les administrations de technologies agro-pastorales. De façon concrète, on peut classer parmi les premières, en fonction de la nouvelle organisation gouvernementale :

- a) le Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé du Plan de Stabilisation et de Relance économique.
- b) le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
- c) le Ministère des Finances.
- d) le Ministère du Développement Industriel et Commercial
- e) le Ministère des Travaux Publics et des Transports

Parmi les secondes, on peut inclure :

- a) le Ministère de l'Agriculture,
- b) le Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries Animales.
- c) le Ministère de l'Environnement et des Forêts
- d) le Ministère des Mines, de l'eau et de l'Énergie
- e) le Ministère des Postes et Télécommunications...

Encore faut-il savoir à l'intérieur de ces différents départements ministériels, quelle est la structure qui s'occupe effectivement de la gestion macro-économique.

2. Les structures intra-ministérielles de gestion macro-économique.

Dans la plupart des départements ministériels, il est aisé de distinguer

- les directions fonctionnelles et

- les directions administratives.

Seules les premières nous intéressent ici, dans la mesure où ce sont - elles qui, conçues autour de la notion d'activité administrative, constituent la raison d'être même du département concerné.

Tout le problème est alors de savoir si au delà de la dénomination de telle ou telle direction, l'activité effectivement relative à la gestion macro-économique est le seul apanage des directions fonctionnelles.

Pour répondre à cette question, nous avons pris, à titre illustratifs les trois départements ministériels ci-après:

- Ministère du plan et de l'Aménagement du territoire.
- Ministère des Finances
- Ministère du Développement Industriel et Commerce.

Pour chacun d'eux, nous avons dégagé les directions fonctionnelles ci-dessous:

a) Ministère du Plan

- Direction de la Planification
- Direction de la Statistique et de la Comptabilité Nationale
- Direction de la Coopération Economique et Technique.

b) Ministère des Finances

- Direction du budget
- Direction des contrôles économiques et des Finances Extérieures.
- Direction des Douanes

- Direction des Impôts
- Direction du Trésor.

c) Ministère du Développement Industriel et Commercial

- Direction de l'Industrie
- Direction du Commerce
- Direction des Prix
- Direction des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Artisanat

Une constante se dégage cependant dans tous ces départements ministériels: c'est l'existence, à côté de ces directions fonctionnelles, de structures chargées de la prospective et de la conception usitée:

- Au Ministère du plan, il existe ainsi une Direction des Projets et Programmes.

- Au Ministère des Finances l'organigramme institue une Direction de la Prévision

- En fin au Ministère du Développement Industriel et Commercial, il y a la Division des Etudes.

Cette observation peut être faite à propos des départements des technologies agro-pastorales où, à l'exemple du Ministère de l'Agriculture, on note, à côté de la Direction de l'Agriculture, la Direction des Etudes et des Projets.

Mais à vrai dire, tant les entretiens que nous avons eus avec les principaux responsables intéressés que l'examen des attributions révèlent qu'il faut descendre jusqu'au niveau des sous-directions et des divisions pour discerner la véritable gestion macro-économique. Où se situe-t-elle ? L'examen des différentes attributions permet de le préciser.

a) Ainsi s'agissant du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, il semble bien qu'au sein de la Direction de la Planification, la structure la mieux lotie au plan de la gestion macro-économique, soit la Sous-Direction des Etudes et des Synthèses économiques. Celle-ci, aux termes de l'Article 16 du Décret N° 89/487 du 20 Mars 1989 réorganisant le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, est Chargée :

- "- des études prospectives et systématiques.
- des études d'impact des instruments de gestion macro-économique (prix, taux d'intérêts, impôts...).
- de la réalisation des études sur les indicateurs socio-économiques.
- des synthèses et des projections économiques à partir des comptes nationaux en liaisons avec la Direction de la statistique et de la comptabilité nationale.
- de la création d'outils nécessaires à une meilleure évaluation économique du pays.
- de l'analyse financière et monétaire, et du suivi des comptes financiers de la nation en liaison avec les services techniques des Ministères concernés.
- de l'étude sur le revenu et la consommation,
- de l'élaboration du rapport économique annuel, en liaison avec les services techniques concernés,
- du suivi des activités du comité de conjoncture et du comité de la balance des paiements en liaison avec les services techniques concernés,
- des études sur le revenu et la consommation,
- de l'étude, de l'évaluation et du suivi des charges récurrentes des projets d'investissement,
- de l'initiation des études devant aboutir à la mise au point d'un taux d'actualisation sectoriel des investissements,
- de la définition d'une politique de demande et d'offre de service,

- de l'évaluation des projets de développement touristique et immobilière." économique. de même, relativement au Ministère des Finances, deux structures semblent décisives au plan de la gestion macro-économique.

- Tout d'abord, l'Article 37 du Décret N° 91/498 du 18 Décembre 1991 portant réorganisation du Ministère des Finances dispose que

"- La direction des contrôles économiques et des finances extérieures est chargée de la conception, de la mise en oeuvre et de l'application de la politique du crédit, de la monnaie, de l'épargne, du marché financier, des relations financières extérieures et des assurances.

- Elle suit, en liaison avec la caisse autonome d'amortissement, les problèmes d'endettement de l'Etat ;

- elle étudie toute mesure de nature à stimuler l'épargne et à en orienter l'emploi ;

- elle assure l'organisation et le suivi des marchés financiers et monétaires;

- elle suit la politique monétaire de l'Etat et assure la liaison avec les organismes et les institutions internationales de coopération monétaire et financière et notamment la BEAC, le COBAC, le CNC, le FMI, la BAD, le FED et le BEI;

- elle élabore et contrôle l'application de la réglementation des changes ;

- elle élabore la réglementation applicable aux établissements de crédit et d'assurance ;

- elle confectionne la balance de paiements ;

- elle assure le contrôle du crédit et des organismes correspondants ;

- elle assure la liaison avec l'APECAM et le Conseil National des Assurances (CNA)"

- Ensuite, et surtout, aux termes de l'Article 78 du même Décret, "la direction de la prévision est chargée :

- d'effectuer, de manière permanente les recherches nécessaires à l'adaptation de la gestion des finances publiques aux exigences du plan et de l'évolution économique nationale et internationale ;

- de préparer les budgets économiques en vue de l'élaboration du budget de l'Etat ;

- d'élaborer avec les autres services intéressés du ministère des Finances, les prévisions à court, moyen et long terme des recettes fiscales et des dépenses de l'Etat ;

- de préparer le rapport économique et financier de la loi de finances en rapport avec la direction du budget ;

- de centraliser, de mettre à jour et de diffuser la documentation financière nationale et internationale ainsi que les textes législatifs et réglementaires ;

- de préparer les réunions du comité interministériel de conjoncture économique dont elle assure le secrétariat et rédige le rapport. A cet égard, elle élabore les hypothèses économiques et financières sur la base des indices de conjoncture et des avis de différents départements ministériels et organismes publics et privés ;

- de procéder à toutes les études d'ordre prévisionnel ou de toute nature qui lui sont confiées"

- Enfin s'agissant du Ministère du Développement Industriel et Commercial, le rôle moteur, pour ce qui est de la gestion macro-économique semble dévolu à la Division des Etudes, car aux termes de l'Article 16 du Décret N° 92/018 du 31 Janvier 1992 portant réorganisation du MINDIC, la division des Etudes est chargée :

"d'effectuer toutes études techniques, économiques et financières...

- de suivre l'évolution à court, moyen et long termes de la conjoncture économique nationale et internationale dans les secteurs de l'industrie et du commerce, notamment pour les produits de base, en liaison avec les directions, services et organismes compétents ;

- d'analyser les effets sur l'industrie, le commerce et l'artisanat des mesures prises par le Gouvernement ;

- d'élaborer des notes de conjoncture trimestrielles et semestrielles, en liaison avec les organismes professionnels concernés ;
- d'effectuer toutes études de projets à l'intention des opérateurs économiques, notamment en faveur des PME/PMI ;
- de la liaison informatique avec la Direction des Douanes et la Direction de la Statistique et de la Comptabilité Nationale ;
- du traitement informatique des données du commerce extérieur ;
- de la constitution et la gestion de la banque des données ;"

Au regard de toutes ces précisions, il est donc clair dans chaque département ministériel, que la gestion macro-économique concerne des structures bien définies.

C) Les Institutions et Mécanismes Opérationnels mis en oeuvre.

Pour rétablir les grands équilibres-emploi, Monnaie, Dette Intérieure et Extérieure, Commerce -, les pouvoirs publics ont mis en place depuis 1988 un ensemble d'institutions et de mécanismes opérationnels.

1 - Pour restaurer l'investissement, le rôle de la société Nationale d'Investissement a été revu à la baisse, postulant ainsi le désengagement de l'Etat de la vie économique; Puis un nouveau Code des Investissements, plus libéral, a ou le jour avec l'ordonnance N° 90/007 du 08 Novembre 1990.

2 - La gestion de l'emploi constitue également une préoccupation majeure qui se traduit, au plan institutionnel, par la création du Fonds National de l'Emploi et l'institution de la Zone Franche Industrielle dont l'impact est également susceptible de rejaillir sur le commerce extérieur et notamment sur les exportations.

3 - La gestion de la Dette publique intérieure et extérieure incombe désormais au Ministère des Finances dont le bras séculier à cet égard est la Caisse Autonome d'Investissement.

4 - C'est la gestion de la monnaie qui échappe totalement aux autorités étatiques nationales, celle-ci s'intégrant dans les mêmes ordres de la Zone Franche.

La conséquence majeure de ce fait tient peut-être aux propos de M. Michel DESSART, Chef de Division à l'Institut du F.M.I lors du séminaire organisé par la BEAC du 20 au 22 Juillet 1988 sur le thème "L'Afrique Centrale et les Programmes d'Ajustement Structurels". L'intéressé y relevait "le rôle important que joue le secteur monétaire dans le rétablissement des équilibres macro-économiques". Ceci justifie, au moins partiellement, l'analyse critique du cadre institutionnel existant.

II ANALYSE CRITIQUE DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GESTION MACRO-ECONOMIQUE

L'analyse critique du cadre institutionnel actuel révèle au moins trois données.

- Les dysfonctions induites de la nature du régime Politique global,
- Les chevauchements et les incohérences institutionnelles,
- Les frustrations du personnel.

A - Les Dysfonctions Induites de la Nature du Régime Politique global

Le régime Politique camerounais repose sur une ambiguïté dont les conséquences sont néfastes pour le fonctionnement de l'ensemble des institutions.

- D'une part l'affirmation de la " Définition de la Politique de la Nation" par la Président de la République et,

- D'autre part, la "Direction de l'Action Gouvernementale" par le Premier Ministre, ainsi que "l'impulsion, l'animation, la coordination et le contrôle de celle-ci, dans les secteurs relevant de sa compétence."

A vrai dire, ce cadre schématique qui laisse entrevoir que d'un côté le Président de la République définit la Politique de la Nation et de l'autre le Premier Ministre l'applique, et que ce faisant il dirige l'ensemble du gouvernement semble à bien des égards utopiques.

- Tout d'abord parce que l'on recourt à ce que l'on considère comme étant le "domaine réservé" du Président : Relations extérieures, Défense, Sécurité Intérieure.

L'ensemble du gouvernement ne relève donc pas de la compétence du Premier Ministre comme le laisse entrevoir la lettre de la constitution.

Quoiqu'il en soit, il est important de souligner, par rapport à l'objet de notre étude, que la gestion macro-économique ressortit bien des attributions dévolues au Premier Ministre ; Chef du Gouvernement. Et de ce point de vue, le Décret N° 91/282 du 14 Juin 1991 précisant les attributions du Premier Ministre lui confère des pouvoirs, considérables :

Aux termes de l'Article 1er dudit texte qui ne risque pas de changer, malgré la réorganisation de la Présidence de la République,

a) il est chargé :

- de la conduite des affaires de la République.
- de la fixation des grands objectifs gouvernementaux
- de l'impulsion, de l'animation des programmes d'action des Ministères approuvés, par lui, et impartis aux chefs de départements ministériels.

Ensuite, aux termes de l'Article 2, le Premier Ministre se voit reconnaître le pouvoir de prendre certains actes individuels à incidence économique :

- " - l'octroi des licences d'exploitation forestière,
- l'agrément à la profession d'armateur de pêche industrielle.
- les virements de crédits de Chapitre à Chapitre.
- l'agrément des sociétés aux Régimes A et B de l'ancien code des investissements et leur soumission au régime de la taxe intérieure à la production jusqu'à la suppression définitive des dits régimes".

Enfin, le pouvoir clientéliste de nomination aux emplois civils qui, il faut le reconnaître, a connu une certaine diminution avec l'Article 6 du Décret N° 069/92 du 09 Avril 1992 qui confie de nouveau au Président de la République, le pouvoir de nomination des "Présidents des Conseils d'Administration, Directeurs Généraux et Directeurs-Généraux-Adjoints, Directeurs et Directeurs-Adjoints des Entreprises Publiques et Para-Publiques et des Etablissements publics", alors que cette prérogative relevait précédemment de la compétence du Premier Ministre.

En fait cette mise au point par le texte de 1992 ne fait que traduire le viatique latent de tout l'édifice institutionnel qui laisse entrevoir, qu'au-delà des aménagements, le centre du pouvoir, fût-il de gestion macro-économique demeure la Présidence de la République.

Les dysfonctions qui en découlent n'en sont que plus claires :

1 - Le ponce-pilatisme qui implique le refus par les différents ministres de prendre leurs responsabilités, convaincus qu'ils sont de l'inanité de leur initiative si elle n'est couverte de l'onction de la Présidence de la République.

Deux exemples nous suffiront pour illustrer cet état de choses :

- D'une part le report à plusieurs reprises, puis sine die, du Comice Agro-Pastoral d'Ebolowa, nonobstant la volonté affichée et affirmée à plusieurs reprises par le Ministre de l'Agriculture de tenir ledit Comice.

- D'autre part, le nouveau rattachement du Contrôle Supérieur de l'Etat à la Présidence de la République alors même que le Ministre de la Fonction Publique qui était en charge de cette institution si importante pour l'assainissement effectif de la gestion des finances Publiques en période d'ajustement structurel, commençait à donner un sens à son existence en mettant en cause la gestion de certaines figures fortes du pouvoir en place.

2 - La remontée des problèmes à la Présidence de la République qui implique le "court-circuitage" du Premier Ministre.

A cet égard il n'est pas rare que le paiement de telle ou telle grosse facture ne soit possible que sur autorisation de la Présidence de la République, alors même que la dette Publique relève de l'appréciation de la caisse autonome d'amortissement.

3 - Mais ce qui est plus grave, c'est qu'on voit mal comment, en période d'ajustement structurel, on peut disposer d'un cadre institutionnel viable pour la gestion macro-économique, alors que les administrations les plus budgétaires que constituent la Défense Nationale, la Sécurité Intérieure et les Relations Diplomatiques ne semblent guère prises en compte dans l'appréciation du cadre macro-économique, alors que, comme l'a démontré M. Michel DESSART ¹, les "dépenses du gouvernement" et la "consommation du gouvernement" constituent des données d'une importance considérable pour la programmation financière de ce cadre macro-économique (voir tableaux ci-dessous).

¹ Voir Michel DESSART : FONDAMENTS THEORIQUES DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT, in L'Afrique centrale, et les Programmes d'Ajustement. Séminaire organisé par la BEAC, Yaoundé, 20 - 22 Juillet 1988, P. 29 - 41

A ces dysfonctions induites, s'ajoutent, au niveau des départements ministériels concernés des chevauchements d'attributions et des incohérences structurelles.

B - les chevauchements d'Attributions et les Incohérences structurelles

A quelque niveau qu'on prenne les institutions qui s'occupent de la gestion macro-économique, l'on est frappé par les fréquents doubles emplois, les chevauchements d'attributions et les incohérences internes des différents structures. On a même l'impression, ironie du sort, que la période de l'ajustement structurel se traduit par une prolifération structurelle alors qu'on était en droit d'attendre l'inverse.

1 - Identification des Chevauchements

Ainsi, au Ministère du Plan existant, s'ajoutera un Ministère du Plan de Stabilisation et de Relance Economique, dont la seule raison d'être consiste précisément à s'occuper du programme d'ajustement Structurel.

a) De même, au nombre des chevauchements d'attributions, il convient d'inscrire, en priorité, ceux existants entre le Ministère du Plan et le Ministère des Finances.

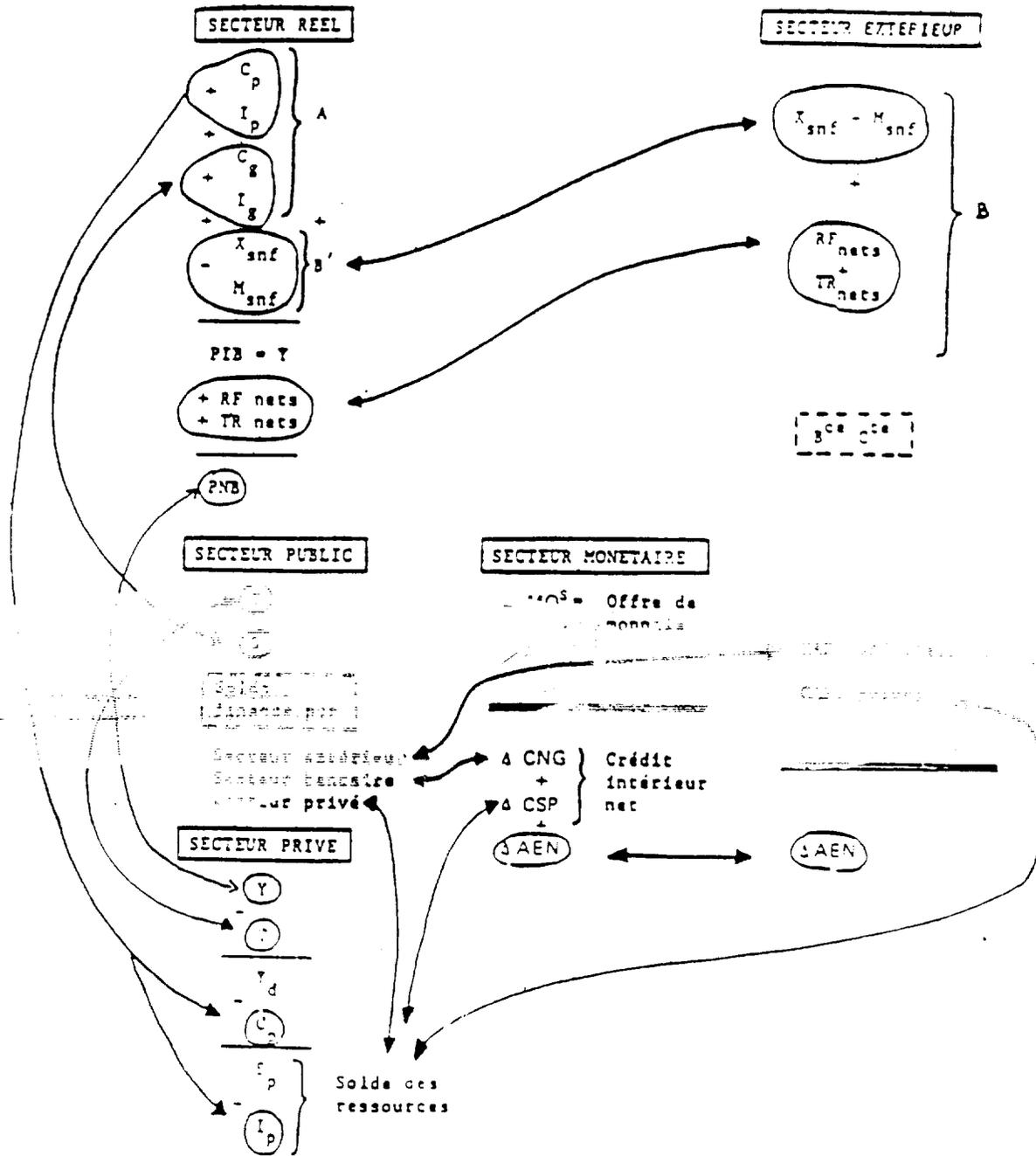
Aux dispositions de l'Article 17 du Décret N° 89/487 du 20 Mars 1989 réorganisant le MINPAT qui chargent le "Service des Synthèses et des Etudes prospectives de :

- la constitution des scénarios de développement,
- l'élaboration des modèles macro-économiques de cohérence globale,

Tableau 1 - LISTES DES SIGLES UTILISES

Δ	:	Variation, changement au cours d'une période
α	:	Propension moyenne à importer
A	:	Absorption
AEN	:	Avoirs extérieurs nets
B'	:	Balance commerciale au sens large (biens et services non facteurs)
B	:	Balance courante des paiements : B' + RF + TR
BM	:	Base monétaire, monnaie centrale
C	:	Consommation
C_g	:	Consommation gouvernementale
C_p	:	Consommation privée
CIN'	:	Crédit intérieur net
CNBC	:	Crédit net de la Banque Centrale
CNG	:	Crédit net au gouvernement
CSP	:	Crédit au secteur privé
EEN	:	Endettement extérieur net (des secteurs non bancaires)
EEN_g	:	EEN du gouvernement
EEN_p	:	EEN du secteur privé
G	:	Dépenses du gouvernement
I	:	Investissement
I_g	:	I du Gouvernement
I_p	:	I du secteur privé
k	:	Inverse de la vitesse de circulation de la Monnaie (= $\frac{1}{k}$)
m	:	Multiplicateur de la base monétaire
M	:	Importations en valeur
M_{snf}	:	Importations de biens et services non facteurs
MO	:	Monnaie (M2)
MO^d	:	Demande de monnaie
MO^e	:	Offre de monnaie
P	:	Niveau général des prix
RF	:	Revenus nets des facteurs (capital et travail)
T	:	Taxes (recettes fiscales et non fiscales)
TR	:	Transfets nets en provenance de l'extérieur
VM	:	Importations en volume
X	:	Exportations en valeur
X_{snf}	:	Exportations de biens et services non facteurs
Y	:	Produit intérieur brut
Y_d	:	Revenu disponible
YR	:	Y en termes réels

Tableau 2
 CADRE MACROECONOMIQUE POUR LA PROGRAMMATION FINANCIERE



Source : Michel DESSART

in Seminaire BEAC. 1988

- du suivi de la conjoncture économique nationale et internationale", répond comme un écho, l'Article 78 du Décret N° 91/498 du 18 décembre 1991 réorganisant le MINFI et qui lui, confie à la Direction de la Prévision le soin "d'effectuer, de manière permanente, les recherches nécessaires à l'adaptation de la gestion des Finances Publiques aux exigences du Plan et de l'évolution économique Nationale et Internationale."

Dans le même ordre d'idée, et relativement aux problèmes financiers et monétaires, l'Article 18 relatif au Service de la Planification financière et monétaire (MINPAT), charge ce service :

"- de l'évaluation de l'impact macro-économique de la politique budgétaire et fiscale ;

- des analyses monétaires et financières dans le cadre des perspectives générales du développement,

- du suivi de la balance des paiements

- de l'analyse des incidences de la dette et des avoirs extérieurs sur l'évolution économique globale...".

Dans le même temps, l'Article 37 du texte du MINFI confie à la Direction des Contrôles Economiques et des Finances Extérieures, < < la conception, la mise en oeuvre et l'application de la Politique du Crédit, de la Monnaie, de l'Epargne, du marché financier, des relations financières extérieurs > > .

b) Des chevauchements identiques peuvent être observés entre les attributions de la sous-Direction de la Planification industrielle et des Infrastructures (MINPAT) et la Direction de l'Industrie . (MINDIC).

c) Enfin. des chevauchements structurels existent entre le Ministère du Plan et des départements techniques.

- Ainsi, à la sous-Direction de la Planification Scolaire et de la Formation du MINPAT correspond la Division de la Planification et de l'orientation scolaire du ministère de l'Education.

- A celle de la Planification de la population et de la santé correspond l'instance similaire du Ministère de la Santé Publique etc...

C'est l'ensemble de ces chevauchements d'attributions qui expliquent, pour l'essentiel, certaines incohérences structurelles.

2 - Les incohérences structurelles

Trois séries d'incohérences peuvent être relevées dans cette analyse critique du cadre institutionnel de la gestion macro-économique :

a) Tout d'abord la non maîtrise du Budget d'Investissement Public par le Ministère des Finances qui gère uniquement le Budget de fonctionnement.

En effet, aux termes de l'Article 50 du Décret réorganisant le MINPAT, " l'élaboration du budget d'investissement public, sa consommation optimale, et le contrôle de son exécution" relèvent de la Direction des Projets et des Programmes. or cet ménage du Budget d'Investissement public au sein du MINPAT cadre mal avec la vision budgétaire globale qui devrait être celle du Ministère des Finances et surtout avec la concrétisation des dits investissements qui, pour l'essentiel, sont réalisés dans le cadre du Ministère du développement Industriel et Commercial et de son bras séculier que constitue la Société Nationale d'Investissement.

b) Ensuite, les entretiens avec les principaux acteurs sont éloquentes quant à la vision peu globale et macro-économique au sein des différentes directions des ministères économiques ou financiers.

Ainsi, au sein du Ministère des Finances, on note des cloisonnements étanches entre les différentes régies financières (Impôts, Douanes, Trésor) ; puis entre ces dernières et les directions prévisionnelles et dépenièrès. (Budget, Prévision, Solde).

Très peu nombreux sont les cadres qui, au Ministère des Finances, ont une perception globale et intégrative de l'action de leur département ministériel. Chaque direction se gère ainsi de façon quasi autonome sans considération des conséquences de ses actes sur le fonctionnement macro-économique de l'ensemble.

Pour comprendre cet état de choses, il faut remonter à la formation des différents cadres pour maîtriser le pourquoi et le comment de ces incohérences : les cadres sont spécialisés dès leur formation, dans des filières étroites : impôts, douanes, trésor...

c) Enfin le MINPAT, contrairement à ce qu'on observe dans d'autres départements ministériels, dispose, pour les cadres de conception, d'un seul corps de formation : le corps des statisticiens, économistes-démographes.

Le reste du personnel est constitué du personnel d'emprunt aux autres administrations et de contractuels.

Deux types de tensions sont alors inévitables dans les rapports avec les autres administrations qui, travaillent" en liaison avec le MINPAT.

- D'une part, une enquête rapide amène à constater que près de 90 % du corps des statisticiens-économistes appartiennent à la même ethnie, ce qui, au sein du MINPAT comme dans les relations périphériques, crée un climat de suspicion a priori et ne facilite pas le travail d'ensemble.

- Mais d'autre part et surtout, les risques de tensions sont aggravés et au demeurant plus fréquents avec les administrations techniques qui disposent de corps

formés dans leurs domaines de spécialisation : Production Rurale, Télécommunications, Mines, Travaux Publics, Régies Financières etc... A telle enseigne que les Services du MINPAT apparaissent comme des corps étrangers dans la définition des objectifs sectoriels de la programmation macro-économique, pour les départements ministériels concernés.

Les frustrations les plus diverses du personnel et les difficultés auxquelles se heurte la coordination s'expliquent par ces multiples difficultés de cohabitations d'institutions souvent contradictoires.

III - FRUSTRATIONS DU PERSONNEL , DIFFICULTES DE COORDINATION ET CRITIQUE DE LA DECISION

Le souci des bailleurs de fonds relativement aux aspects institutionnels de la gestion macro-économique est marqué par quelques interrogations simples :

- Pourquoi les agents des départements techniques, à l'exemple du Ministère de l'agriculture ne travaillent pas ?
- Pourquoi les résultats des enquêtes ne sortent pas ?
- Qui a l'initiative de ces blocages ?

La réponse à cette série d'interrogation tient aux difficultés de coordination de la gestion macro-économique, aux frustrations du personnel et à la technique de la décision dans le système administratif camerounais.

A/ Les frustrations du Personnel

Nous avons analysé plus haut la nature des relations existant entre les personnels de la planification et ceux des départements techniques.

En fait l'articulation actuelle de ces relations laisse entrevoir que si le Ministère du Plan disparaissait, d'une part personne n'en souffrirait, d'autre part, les autres administrations n'en seraient pas mécontentes.

Il en résulte une double frustration :

- D'un côté les initiatives des départements techniques sont vouées à l'échec si elles ne sont endossées par le MINPAT qui les insèrent dans les projets d'investissement qui ont reçu son aval et peuvent de la sorte être financées par le Budget d'Investissement Public qu'il contrôle et gère.

Il suit de là que ceux des projets qui apparaissent parfois prioritaires pour les départements techniques ne le sont pas forcément pour les agents du MINPAT.

Un cadre du MINAGRI avouait ainsi :

"lorsque vous avez deux, voire trois projets rejetés, vous avez le sentiment d'être inutile et vous finissez par renoncer à toute initiative".

- Mais de l'autre côté, la motivation n'existe guère pour les cadres du MINPAT qui finissent par ne trouver leur épanouissement qu'en dehors de leur administration : la Direction de la Prévision au Ministère des Finances, les postes-clefs du Ministère Délégué chargé du Plan de stabilisation, la Direction Nationale du IIe Recensement Général de la Population et de l'habitat sont ainsi occupés par les cadres du MINPAT.

B) Les Difficultés de Coordination

Coordonner, dans le sens le plus courant, c'est, "au sein d'une organisation complexe, utiliser les formules permettant d'assurer l'unité d'action",² ou encore, "assurer la cohérence et la convergence des actions de l'administration".

² Cette définition classique est celle d'André-Georges DELION in << la Coordination Administrative en matière économique et sociale >>, Cujas, Paris 1967.

C'est bien sous cet angle en tout cas que les différents textes abordent le problème de la coordination au Cameroun.

Ainsi, les deux textes les plus récents à savoir les Décrets N° 92/069 et 92/070 du 09 Avril 1992 confient-ils respectivement au Ministre Secrétaire Général de la Présidence de la République, et au Premier Ministre le soin de coordonner l'action du gouvernement dans leurs domaines de compétence respectifs.

A cet égard, l'Article 2 alinéa 2, paragraphe 4 du Décret N° 92/070 du 09 Avril 1992 précise que le Secrétaire Général de la Présidence "veille à la réalisation des programmes d'action approuvés par le Président de la République et impartis aux chefs des départements ministériels et aux services relevant de la Présidence de la République".

Dans le même ordre d'idées, aux termes de la l'Instruction Générale N° 003/CAB/PR du 14 Juin 1991, "le Premier Ministre coordonne le travail gouvernemental... il assure la liaison entre les différents départements ministériels relevant de son contrôle provoque et recueille leurs avis sur les projets de textes qui lui sont soumis, et préside le cas échéant, les réunions interministérielles nécessaires en vue de procéder aux arbitrages ou à la mise au point de certains projets".

Ces deux séries de dispositions dessinent deux perspectives :

- D'une part une difficile coordination verticale,
- D'autre part une impossible coordination horizontale.

1 - La difficile Coordination Verticale.

La première difficulté de la coordination verticale réside dans l'institutionnalisation de deux coordinations gouvernementales parallèles.

A côté de la coordination des "administrations de souveraineté budgétivores" se pose la coordination des "administrations économiques technologiques et sociales", ce qui ne facilite guère les choses.

Au demeurant, on note la rareté des initiatives soit du Premier Ministre, soit du Secrétaire Général de la Présidence pour provoquer, en dehors de tout avant-projet de texte ou de toute requête émanant d'un particulier ou d'un groupe de particuliers, une réunion qui coordonne les différents points de vue.

2 - L'Impossible Coordination Horizontale

Tous les textes restent désespérément muets sur la possibilité pour un département ministériel, de coordonner l'action de tout un secteur déterminé. Or c'est bien ce rôle que devrait jouer le Ministère du Plan, au regard des missions qui lui sont dévolues. S'il en est ainsi, c'est en raison d'un certain nombre de considérations qui expliquent les blocages et les cloisonnements entre différents départements ministériels.

a) Tout d'abord, dans la conception française de l'organisation administrative dont le système camerounais s'inspire considérablement à cet égard, tous les départements ministériels, au-delà des considérations protocolaires (Vice-Premier-Ministre, Ministre d'Etat) sont régis par le principe d'égalité.

b) Il en résulte logiquement que la plupart des départements ministériels sont jaloux de leurs prérogatives ; ce qui annihile toute possibilité de coordination horizontale.

c) Enfin au sein même des départements ministériels, toutes les initiatives de coordination visant à recueillir les points de vue les plus larges dans le cadre des "Etats-Généraux" ont été vigoureusement sanctionnés par la Présidence de la

République ; le cas du Ministère de l'Education Nationale en 1989 et du Ministère de l'Information et de la Culture en 1990 sont les plus illustratifs à cet égard. Qui aurait pu, dans ces conditions, et même sous le prétexte de redressement économique prendre ce genre d'initiative pour la gestion macro-économique ? La réponse négative s'impose d'elle même.

C) Critique de la Décision.

Tous les textes au Cameroun traitent les deux types de décisions les plus usuelles ;

- les décisions à caractère réglementaire et
- les décisions individuelles. (nomination, délivrance de licences etc...)

En revanche, ni les différents textes portant organisation du Gouvernement ou de la Présidence de la République, ni les différentes instructions relatives à l'organisation du travail gouvernemental ne traitent de la décision à caractère économique.

Les enquêtes et entretiens réalisés dans les plus hautes sphères de l'administration nous permettent cependant de systématiser ce qui suit :

a) La décision à caractère réglementaire ou législative s'obtient au terme d'un processus à quatre phases :

- l'instruction présidentielle ou primaturiale qui précise la volonté et les objectifs au décideur.

- l'examen d'ensemble qui peut de l'analyse de l'avant-projet au niveau du département principalement concerné à sa discussion dans le cadre interministériel.

- la proposition finale et

- la décision.

b) En revanche, les décisions individuelles (nomination ou octroi de tel ou de tel avantage) sont peu concertées et presque jamais délibérées.

c) Enfin, la décision à caractère économique semble relever du secret d'Etat le plus absolu :

- Dans quelles conditions fut prise la décision de construire 3 aéroports à moins de 50 kms d'intervalles à l'Ouest (KOUTABA, BAFOUSSAM, BAMENDA) entre 1982 et 1985 ?

- Comment et par qui fut prise la décision de construire l'aéroport de Yaoundé -Nsimalen ?

- Qui a décidé de vendre puis ne pas vendre le Boeing 747 de la CAMAIR ?

Il est difficile s'agissant de la décision à caractère économique, de savoir à quoi s'en tenir.

Toutes ces failles dans le cadre institutionnel de la gestion macro-économique justifient amplement des esquisses de solutions en période d'ajustement structurel.

III - PROPOSITIONS

La question à laquelle nous devons répondre, au terme de cette étude, est clairement posée : "Quel est le cadre institutionnel nécessaire pour la gestion macro-économique en période d'ajustement structurel ?"

Pour ce faire notre démarche constante a consisté à partir du système politique global pour aboutir aux aspects les plus concrets de cette gestion macro-économique. A cet égard la présentation de ce cadre institutionnel dans son état

actuel autant que l'analyse critique que nous avons esquissée permettent de dégager une série de réformes. Les termes de référence précisent qu'il faut "en déterminer le rythme c'est-à-dire les délais et la séquence de leur mise en oeuvre ainsi que des mesures compensatoires à introduire au possible".

L'auteur de la présente étude souligne l'urgence, et ce dans l'ordre prioritaire de présentation :

- des réformes de structures au niveau du système politique global.
- des choix optionnels, clairs en matière de gestion macro-économique, qui commandent les réformes au niveau des départements ministériels.
- Enfin des réformes juridiques et procédurales qui garantissent une gestion macro-économique plus saine et plus efficace.

A - LES REFORMES AU NIVEAU DU REGIME POLITIQUE GLOBAL

1 - Tout d'abord nous insistons sur la nécessité d'avoir une "lecture plus parlementaire" du régime politique global afin de parvenir à une revalorisation de la fonction de Premier Ministre dans sa sphère de compétences. Ceci peut être obtenu à notre avis par deux types de mesures du reste complémentaires :

- D'une part le rejet "pour incompétence" au niveau du Secrétariat Général de la Présidence, de tout dossier relevant des différents départements ministériels placés sous l'autorité du Premier Ministre et le renvoi "pour attributions" aux services de ce dernier.

- D'autre part, l'institution de sanctions au plus haut niveau du Secrétariat Général de la Présidence, en cas de violation de la répartition des compétences entre la Présidence et les Services du Premier Ministre.

2 - La nécessaire restructuration des services du Premier Ministre dans la perspective de les rendre plus simples et plus opérationnels.

La proposition d'organigramme ci-joint illustre de façon claire ce double souci.

La réduction des effectifs qui en découle autant que l'identification des tâches précises à effectuer, devrait permettre dans les meilleurs délais d'éviter, d'enfermer les Services du Premier Ministre dans le rôle de "Conducteur d'un dossier particulier" et d'Apparat, pour leur faire jouer véritablement leurs rôles qui sont :

- la conception, la coordination, la direction et le contrôle de l'action du gouvernement tout entier.

3 - Enfin l'institutionnalisation de la décision économique concertée et délibérée, par la transformation du rôle actuel du Conseil des Ministres.

B - La Réforme des Départements Ministériels

1 - L'identification des chevauchements d'attributions et des incohérences structurelles nous amène à préconiser un regroupement de l'ensemble des administrations à caractère économique et financier au sein d'une structure unique: le Ministère de l'Economie et des Finances.

Ce type de structure est plus apte à secréter une vision plus globale de la gestion macro-économique.

Toutefois, à moins que l'on ne trouve un consensus national permettant de situer le redressement économique au-dessus des échéances et du calendrier des prochaines consultations électorales, cette proposition a peu de chances d'aboutir.

2 - Aussi convient-il de raisonner dans le cadre de l'actuel MINPAT, dont le rôle pouvait être revalorisé, et ce, dans une double optique.

- Tout d'abord la structure devrait être renforcée dans sa double fonction de "sonneur d'alarme" et "coordination prospective", sauf à ce que les résultats de ses investigations soient mis à la disposition des autres départements ministériels et des opérateurs économiques dans les meilleurs délais pour servir d'indicateurs de conjoncture.

- Ensuite créer un cadre de motivation dans le MINPAT en revalorisant les fonctions de conception et de réflexion qui sont les siennes. Au moment où l'Etat se désengage de la gestion économique, c'est au sein même du département ministériel que les cadres doivent trouver leur épanouissement.

Cet "ajustement structurel de la Planification" devrait enfin s'accompagner de réformes juridiques et procédurales notamment sur le plan fiscal.

C) LA REFORME DU SYSTEME FISCAL.

De plus en plus, la gestion macro-économique devrait être envisagée au plan monétaire et fiscal. Mais c'est surtout ce dernier aspect qui intéresse le cadre institutionnel en période d'ajustement structurel.

Ce qu'on peut relever en l'état actuel à cet égard, c'est que le système fiscal en vigueur qui est celui de la déclaration présente deux graves inconvénients :

- D'une part il brime le secteur formel de l'économie,
- D'autre part, il engraisse les corps des agents des impôts et des douanes. Or ce qui nous semble plus judicieux dans cette période d'ajustement structurel, c'est qu'on n'a pas besoin, comme cela semble être la tendance, d'augmenter le nombre des impôts ou d'accroître la pression fiscale. On a besoin de mieux cerner l'assiette fiscale, et cette maîtrise de l'assiette de l'impôt passe par la généralisation de la T.V.A.

CONCLUSION

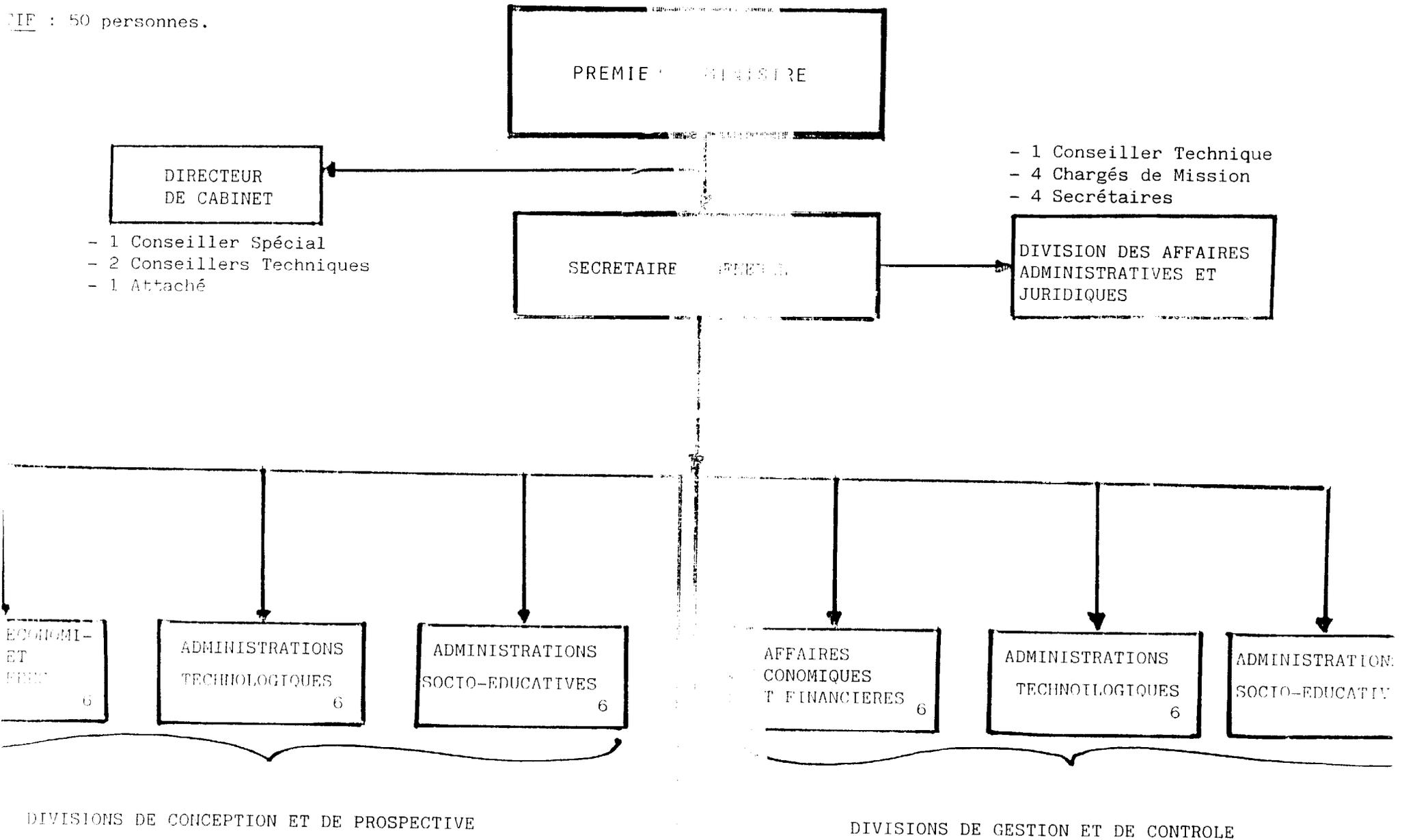
La réponse à la question posée nous paraît claire et sans équivoque : le cadre institutionnel le plus approprié pour une gestion macro-économique en période d'injustement structurel est un cadre simple qui exige :

- 1) Une réduction et une simplification des structures administratives de L'Etat qui interviennent dans cette gestion.
- 2) Une redéfinition aussi précise que possible de leurs attributions, de leur rôle.
- 3) L'unification de la décision, la responsabilisation du décideur et la fluidité de la coordination des actions qui concourent dans ce domaine.
- 4) la réduction du poids budgétaire des administrations d e souveraineté et leur intégration dans le cadre général de la planification.
- 5) La revalorisation matérielle de la conception pour la hisser au même niveau que la gestion.

Au total, loin d'épuiser le débat, la présente étude se veut surtout introductive pour les participants au séminaire. Son auteur serait heureux de la voir susciter le plus d'observations possible de la part de s séminaristes.

PROPOSITION D'ORGANIGRAMME DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

PIF : 50 personnes.



DIVISIONS DE CONCEPTION ET DE PROSPECTIVE

DIVISIONS DE GESTION ET DE CONTROLE

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

A. **OUVRAGES** : **BEAC** : L'Afrique Centrale et les programmes d'Ajustement structurel, Actes du séminaire de Yaoundé. Juillet 1988, 164 pages.

- Jacques FOURNIER : le Travail Gouvernemental ; presses de la F.N.S.P. Dalloz 1987.
- Roger Gabriel NLEP : l'Administration Publique Camerounaise. Contribution à l'Etude des systèmes Africains d'Administration Publique ; Paris L.G.D.J. 1986 406 pages.

B) ARTICLES

- Alain CLAISSE et Wiltold MIKULOWSKI : Les projets Publics à la Recherche d'un statut ; Le cas des pays en développement, Revue Française d'Administration Publique, 1990, P. 239-245.

- Witold MIKULOWSKI : l'Assistance Technique Extérieure et l'Administration des pays en Développement. Revue Française d'Adm. Publique, 1989,p.111-123.

C) TEXTES

- Instruction Générale n° 003/CAB/PR du 14 Juin 1991 Relative à l'organisation du Travail gouvernemental.

- Décret n° 90/069 du 09 avril 1992 portant organisation du gouvernement

- Décret n° 92/070 du 09 avril 1992 portant réorganisation de la Présidence de la République.

- Décret n° 91/282 du 14 juin 1991 précisant les attributions du Premier Ministre

- Décret n° 89/487 du 20 mars 1989 réorganisant le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

- Décret n° 91/498 du 18 décembre 1991 portant réorganisation du Ministère des Finances.

- Décret n° 92/018 du 31 Janvier 1992 portant réorganisation du Ministère du Développement Industriel et Commercial.