

La contribution volontaire au secours de l'État dans la lutte contre la Covid-19 au Cameroun : Recherche sur un mécanisme de financement extrabudgétaire des dépenses publiques

Alassa MONGBAT⁽¹⁾

⁽¹⁾ Docteur/Ph. D en Droit public, Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang, Cameroun.
E-mail : alassamongbat@yahoo.fr

Résumé :

Les finances publiques constituent un instrument de résolution des crises. C'est ainsi que les recettes publiques sont mobilisées pour financer les dépenses de crises. Cependant, certaines crises sont imprévisibles et surgissent alors que le budget de l'Etat est déjà voté et en cours d'exécution. C'est le cas de la crise sanitaire à Covid-19 qui a surpris de nombreux Etats. Pour y faire face, la norme financière publique est mobilisée. De la sorte, l'Etat recourt au collectif budgétaire qui lui permet d'explorer d'autres sources de financement à l'instar de la contribution volontaire. Ce mécanisme permet à l'Etat de faire appel à la générosité nationale et internationale. Instrument extrabudgétaire de financement, la contribution volontaire entre dans la catégorie des recettes de fonds de concours dont la gestion est soumise aux règles modernes de gestion des finances publiques.

Mots-clés :

Contribution volontaire, Covid-19, dépenses publiques, financement extrabudgétaire, Cameroun.

Date de soumission : 28/06/2022, Date d'acceptation : 30/10/2022, Date de publication : 31/12/2022.

Pour citer l'article :

Alassa Mongbat, "La contribution volontaire au secours de l'État dans la lutte contre la covid-19 au Cameroun : recherche sur un mécanisme de financement extrabudgétaire des dépenses publiques", *RARJ*, vol. 13, n°2, 2022, pp 756-785.

Disponible sur : <https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

L'auteur correspondant : Alassa MONGBAT, alassamongbat@yahoo.fr

المساهمة الطوعية لمساعدة الدولة في مكافحة ضد جائحة كوفيد 19 في الكاميرون: بحث في آلية خارج الميزانية لتمويل النفقات العمومية

الملخص:

تشكل المالية العامة أداة لحل الأزمات، إذ يتم بموجبها تعبئة الإيرادات العامة لتمويل الإنفاق أثناء الأزمات. ومع ذلك، فإنّ بعض الأزمات لا يمكن التنبؤ بها وتحدث بعد التصويت على ميزانية الدولة وأثناء تنفيذها. هذه هي حالة الأزمة الصحية Covid-19 التي فاجأت العديد من الدول. للتعامل معها، يتم تعبئة قواعد المالية العامة. وبهذه الطريقة تلجأ الدولة إلى الميزانية الجماعية التي تسمح لها باستكشاف مصادر أخرى للتمويل مثل المساهمة الطوعية. تسمح هذه الآلية للدولة بمناشدة الكرم الوطني والدولي. كأداة تمويل من خارج الميزانية، تدرج المساهمة الطوعية في فئة إيرادات أموال المساعدة، التي تخضع إدارتها لقواعد حديثة لتسيير المالية العامة.

الكلمات المفتاحية:

المساهمة الطوعية، كوفيد 19، النفقات العمومية، تمويل خارج الميزانية، الكاميرون.

Voluntary contribution to relief the State in the fight against Covid-19 in Cameroon: Research on an extra budgetary financing mechanism for public expenditure

Summary:

Public finances are an instrument for resolving crises. This is how public revenues are mobilized to finance crisis expenditures. However, some crises are unpredictable and arise when the State budget has already been voted on and is being implemented. This is the case of the Covid-19 health crisis which surprised many States. To deal with it, the public financial standard is mobilized. In this way, the State resorts to the collective budget which allows it to explore other sources of financing like the voluntary contribution. This mechanism allows the State to appeal to national and international generosity. As an extra-budgetary financing instrument, the voluntary contribution falls into the category of assistance fund revenue, the management of which is subject to modern public finance management rules.

Keywords:

Voluntary contribution, Covid-19, public expenditure, extra budgetary funding, Cameroon.

Introduction

« *Quelque puissant que soit l'État, quelque développé que soit son domaine, ses ressources sont peu de choses à côté des dépenses publiques qui lui incombent* »¹.

La crise sanitaire à Covid-19 a contribué à stimuler dans le monde et plus spécifiquement au Cameroun, un mécanisme exceptionnel de financement des budgets publics à savoir la contribution volontaire². Faisant face à des contraintes budgétaires³ et ne disposant pas « *d'un régime d'exception en matière financière* »⁴, l'État n'a pas eu d'autres choix que de se référer à la norme financière ordinaire. C'est ainsi que se fondant sur celle-ci, il a mobilisé des techniques extrabudgétaires de financement lui permettant de faire appel à la nation⁵ afin de financer les dépenses liées à la crise sanitaire à Covid-19.

En effet, cette crise relance le débat sur la pluridisciplinarité des phénomènes financiers⁶. D'un avis unanime en doctrine, le droit des finances publiques s'ouvre au droit de la santé publique et entretient avec ce dernier des relations très étroites. Les finances publiques interviennent dans le champ de la santé publique pour couvrir des dépenses publiques⁷ de la santé⁸ qui deviennent plus importantes en période de pandémie⁹. C'est pourquoi la santé publique

¹ TROTABAS Louis et ISOART Paul, *Droit public*, Paris, LGDJ, 24^e éd., 1998, 532 p, (spéc. p. 434).

² Cf. Décret du 06 octobre 1789 sur la contribution patriotique, in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799)*, Tome IX - Du 16 septembre au 11 novembre 1789, Paris, Librairie Administrative P. Dupont, 1877, pp. 350-352.

³ SUTTER Gérald, « La contrainte budgétaire », *Pouvoirs*, n° 177, 2021, pp. 83-94.

⁴ Nous empruntons cette expression à CHEKLY Edward, « Covid-19 et finances publiques françaises », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 154, 2021, p. 31.

⁵ CABANNES Xavier, « Folle idée ! », in *Mélanges en l'honneur de Pierre BELTRAME*, Marseille, PUAM, 2010, 139-144. Du même auteur, « La nation au secours de l'État : dons, legs et autres participations volontaires », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 144, vol. 4, 2012, pp. 1017-1023.

⁶ LEKENE DONFACK Etienne Charles, *Finances publiques camerounaises*, Paris, Berger-Levrault, 1987, 490 p, (spéc. pp. 19 et s.).

⁷ Selon le Professeur Paul Marie GAUDEMET, « *[l]es dépenses publiques sont des dépenses effectuées au moyen des deniers publics* ». GAUDEMET Paul-Marie, « Dépenses publiques (notions générales et classifications) », in PHILIP Loïc (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 596-600, (spéc. p. 596).

⁸ CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Finances publiques et santé publique », in *Etudes de finances publiques. Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Paul-Marie GAUDEMET*, Paris, Economica, 1984, pp. 359-373.

⁹ PELLET Rémi, « Gouverner les finances publiques en régimes d'état d'urgence : le faux « moment hamiltonien » de l'Europe », *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n° hors-série, octobre 2021, p. 161.

constitue aussi un autre chapitre non moins important des finances publiques logée dans le domaine des finances de la protection sociale¹⁰.

Le droit à la santé étant un droit constitutionnel¹¹, sa protection nécessite la mobilisation des instruments juridiques¹². Au rang de ceux-ci, les finances publiques occupent une place de premier choix pour faire face aux dépenses sanitaires. Comme on sait, la crise des finances publiques serait aussi au cœur de la violation des droits fondamentaux dans de nombreux États. *A contrario*, la bonne santé des finances publiques s'avère être l'une des garanties de l'effectivité de ces droit¹³, notamment le droit à la santé¹⁴.

En effet, le droit public financier constitue un instrument de résolution des crises de toute nature. C'est le cas de la crise sanitaire à Covid-19 dont il a été mobilisé à son chevet. De la sorte, la crise devient pour les États une dépense publique. Or, selon une lapalissade chère à Gaston JÈZE, « *il y a des dépenses publiques, il faut les couvrir* »¹⁵. La couverture des dépenses publiques de la santé nécessite des ressources dont celles permanentes, notamment fiscales¹⁶, ne permettent à elles seules de couvrir. C'est ainsi que l'État explore d'autres sources de financements formalisées à l'instar de la contribution volontaire.

Pour mieux comprendre les contours de cette étude, il convient au préalable de procéder à la clarification des concepts importants à savoir la contribution volontaire, la crise sanitaire et la norme financière publique.

Par définition, la contribution volontaire est un concours libre que les citoyens et d'autres bailleurs de fonds apportent à l'État pour financer les dépenses publiques. Ce concours délibéré peut être fait en argent ou en nature. La contribution volontaire apparaît ainsi comme une modalité de financement

¹⁰ PELLET Rémi, « Finances publiques et responsabilité médicale », in *Réformes des finances publiques & Modernisation de l'Administration. Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG*, Paris, Economica, 2011, pp. 409-422.

¹¹ TRUCHET Didier, *Droit de la santé publique*, Paris, Dalloz, 10^e édition, 2020, 300 p, (spéc. p. 12) : « *La protection de la santé est un objectif de valeur constitutionnelle, duquel on peut déduire que les individus ont un droit constitutionnel à la protection de la santé qui s'impose au législateur* ».

¹² LARRIEU Jacques (dir.), *Crise(s) et droit, Colloque International : 8^{ème} journées annuelles de l'IFR en partenariat avec le Centre de Recherche de l'Université Toulouse 1 Capitole, 25 et 26 novembre 2010*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012, 300 p.

¹³ BLONDIO-MONDOLONI Virginie, *Finances Publiques et Droits Fondamentaux. Essai sur les relations entre les finances publiques et les droits fondamentaux*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université d'Aix Marseille, 2014, 468 p.

¹⁴ PELLET Rémi (dir.), *Finances publiques et santé*, Paris, Dalloz, 2011, 522 p.

¹⁵ Citée par MOLINIER Joël, « L'apport de Gaston JÈZE à la théorie des finances publiques », in *Colloque Gaston JEZE, Revue d'Histoire des Facultés de droit et de la science juridique*, n° 12, 1991, pp. 55-70, (spéc. p. 56).

¹⁶ Comme il est admis, le groupe le plus important des ressources permanentes est constitué des ressources fiscales. TROTABAS Louis et ISOART Paul, *Droit public, op.cit.*, p. 435.

des budgets publics qui oscille entre le financement public et le financement privé. Les auteurs classiques des finances publiques l'ont appréhendée comme un mécanisme de déformation de l'emprunt public du fait de l'absence de contrepartie¹⁷. De l'avis des Professeurs Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET : « [l]a contribution volontaire [...] n'implique de la part de l'État aucun devoir de remboursement. Elle apparaît plutôt, après ce caractère, comme une variété d'impôt librement consenti par le souscripteur, auquel l'État laisse le soin de déterminer et d'assurer l'assiette, la liquidation et le recouvrement de la somme qu'il veut payer »¹⁸. Il en découle que la contribution volontaire a pour but de faire appel, en dehors de toute contrainte, à l'esprit de sacrifice, au dévouement patriotique de tous les citoyens et de générosité des bailleurs de fonds internationaux. C'est la raison pour laquelle le Professeur Nicolas DELALANDE l'analyse comme un mécanisme qui permet à l'État de « mendier » auprès des citoyens¹⁹ et des autres bailleurs de fonds. Ainsi, les dons, les legs et autres participations volontaires aux personnes publiques²⁰ constituent les composantes de la contribution volontaire. Il s'ensuit que la contribution volontaire est un mécanisme de financement extrabudgétaire constitué des ressources autre que les ressources de base de l'État²¹. Pour tout dire, dans le champ des finances publiques, la contribution volontaire est une ressource des fonds de concours. En effet, il est admis que « les contributions aux fonds de concours sont des contributions volontaires pouvant être faites par des particuliers, des entreprises, des associations, des collectivités territoriales, établissements publics... mais surtout des bailleurs de fonds internationaux aux capacités financières avérées »²². Dans le cadre de la présente étude, on entendra ainsi par contribution volontaire, tout concours volontaire des personnes physiques ou des personnes morales de droit privé ou de droit public à l'État en vue de répondre à la crise sanitaire à Covid-19. Entre dans cette

¹⁷ TROTABAS Louis et COTTERET Jean-Marie, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 1970, 869 p, (spéc. p. 265) ; DUVERGER Maurice, *Finances publiques*, Paris, PUF, 7^e éd., 1971, 674 p, (spéc. p. 137).

¹⁸ TROTABAS Louis et COTTERET Jean-Marie, *Finances publiques*, op.cit., p. 265.

¹⁹ DELALANDE Nicolas, « Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926 », *Revue Genèses*, vol. 3, n° 80, 2010, pp. 27-48, (spéc. p. 36).

²⁰ JACQUINOT Nathalie, « Les dons et legs aux personnes publiques », in JACQUINOT Nathalie (dir.), *Le don en droit public*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, pp. 65-83.

²¹ YUSSUF Muhammad, LARRABURE Juan Luis, TERZI Cihan, *Rapport sur Les contributions volontaires dans le système des nations unies. Incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation des ressources*, JIU/REP/2007/1, Genève 2007, 41 p, (spéc. p. 2).

²² NTOLO NZEKO Aubran Donadoni, « Le contrôle des fonds de concours dans le droit public financier des Etats de la CEMAC », *Revue Africaine de Finances Publiques*, n° 9, Premier semestre 2021, pp. 242-270, (spéc. p. 246).

catégorie, les contributions volontaires des personnes physiques et morales et les contributions des bailleurs de fonds sous forme de dons.

Pour ce qui est de la notion de *crise*, il apparaît d'emblée qu'elle possède un caractère polysémique²³. Par conséquent, il n'existe pas une définition unique de ce concept. De la sorte, son contenu n'en reste pas moins chargé d'équivoque. Pendant longtemps, les crises couvraient les domaines économiques, financiers et politiques²⁴. Aujourd'hui, elles sont partout et touchent aussi le domaine sanitaire²⁵. Comme le souligne le Sociologue Edgar MORIN, « [l]a notion de crise s'est répandue au XXe siècle à tous les horizons de la conscience contemporaine. Il n'est pas de domaine ou de problème qui ne soit hanté par l'idée de crise : le capitalisme, la société, le couple, la famille, les valeurs, la jeunesse, la science, le droit, la civilisation, l'humanité [...] Mais cette notion, en se généralisant, s'est comme vidée de l'intérieur. À l'origine, *krisis* signifie décision : c'est le moment décisif, dans l'évolution d'un processus incertain, qui permet le diagnostic. Aujourd'hui crise signifie indécision. C'est le moment où, en même temps qu'une perturbation, surgissent les incertitudes »²⁶. En droit plus précisément, le Professeur Jacques LARRIEU fait observer que « [l]a crise, c'est le désordre, un moment de vertige quand elle atteint son point culminant : elle provoque la désintégration des normes qui règlent ordinairement la conduite des humains ; c'est l'irruption du dragon dans la société policée des hommes ; la crise c'est la brutalité pure, l'anti-droit, l'anomie »²⁷.

Ainsi dit, dans le domaine sanitaire, la crise est un événement qui affecte la santé des populations. Elle est substantiellement une maladie²⁸ qui cause la mort des populations. C'est le cas de la maladie à coronavirus qui continue de faire de nombreuses victimes. Apparue dans la ville de Wuhan en Chine en

²³ PORTAL Thierry, « Avant-propos », in PORTAL Thierry (dir.), *Crises et facteur humain – Les nouvelles frontières mentales des crises*, Bruxelles, De Boeck, 1^{ère} éd., 2009, pp. 13-31, (spéc. p. 13).

²⁴ LARRIEU Jacques, « Avant-propos », in LARRIEU Jacques (dir.), *Crise(s) et droit, Colloque International, op.cit.*, pp. 9-12, (spéc. p. 10).

²⁵ POIROT-MAZÈRES Isabelle, THÉRON Sophie, LARRIEU Jacques, « La crise sanitaire, curiosité ou paradigme ? », in LARRIEU Jacques (dir.), *Crise(s) et droit, Colloque International, op.cit.*, pp. 165-182.

²⁶ MORIN Edgard, « Pour une crisologie », *Revue Communications*, n° 25 : La notion de crise, 1976, pp. 149-163, (spéc. p. 149). Sur une étude critique de cette contribution, cf. NSONSISSA Auguste, « Pour une « crisologie » », *La Revue Hermès*, vol.2, n° 60, 2011, pp. 139-144.

²⁷ LARRIEU Jacques, « Avant-propos », *op.cit.*, p. 10.

²⁸ POIROT-MAZÈRES Isabelle, THÉRON Sophie, LARRIEU Jacques, « La crise sanitaire, curiosité ou paradigme ? », *op.cit.*, p. 167.

décembre 2019, le coronavirus a causé des morts dans le monde et l’OMS²⁹ l’a déclarée pandémie mondiale le 11 mars 2020³⁰.

La crise sanitaire à Covid-19 étant devenue un véritable problème de santé publique, nécessitait et nécessite l’intervention de l’État dont on sait qu’il est l’ordonnateur de la vie sociale et le maître du jeu économique³¹. Véritable menace sanitaire grave, la crise sanitaire à Covid-19 a montré à quel point la planification dans le domaine de la santé reste encore à l’état des textes. Or, c’est à travers elle que l’État peut agir en amont des crises³². En son absence, la norme financière publique est mise à contribution. Il s’agit ici de l’ensemble des règles qui régissent les finances publiques. C’est ainsi que se fondant sur les dispositions de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l’État et des autres entités publiques³³, les pouvoirs publics ont sollicité la générosité des citoyens et de ses partenaires. Cette sollicitation s’est matérialisée à travers le « *Fonds spécial de solidarité nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales* », ceci à la faveur de l’Ordonnance n°2020/001 du 03 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l’exercice 2020³⁴. Ce compte d’affectation spéciale³⁵ est alimenté entre autres par des « *versements à caractère non fiscal des personnes physiques ou morales et des produits des legs et donations attribués à l’État* ». Par sa création, l’on note que la crise sanitaire à Covid-19 a influencé l’application de la norme financière publique, notamment à travers le recours à la loi de finances rectificatives qui crée un compte d’affectation spéciale à cet effet. À l’observation, la contribution volontaire constitue la ressource principale de ce compte d’affectation spéciale.

Cela dit, l’étude revêt un double intérêt théorique et pratique. Sur le plan théorique, il faut noter que les relations entre les finances publiques et cette crise sanitaire ont déjà retenu l’attention de la doctrine nationale³⁶ et étrangère³⁷.

²⁹ Organisation mondiale de la Santé.

³⁰ PNUD : *Effets socioéconomiques potentiels du COVID- 19 au Cameroun : une évaluation sommaire*, notes rédigées par ANDRIANARISON Francis et NGUEM Blaise Ehowe p. 3.

³¹ CHEVALLIER Jacques, « L’État à l’épreuve du coronavirus », *Pouvoirs*, n° 177, 2021, pp. 109-120.

³² POIROT-MAZÈRES Isabelle, THÉRON Sophie, LARRIEU Jacques, « La crise sanitaire, curiosité ou paradigme ? », *op.cit.*, p. 176.

³³ Ci-après loi n° 2018/012.

³⁴ Ci-après Ordonnance n° 2020/001 du 03 juin 2020.

³⁵ Ci-après CAS Covid.

³⁶ Lire entre autres : NGUIMFACK VOULO Théophile, « COVID-19 et finances publiques : quelle politique budgétaire de riposte à la pandémie au Cameroun ? », *Le NEMRO, Revue Trimestrielle de Droit Economique*, Avril-Juin 2020, pp. 474-486 ; PEKASSA NDAM Gérard et NGANGUE NEMALEU Patrick, « Les Finances publiques camerounaises à l’épreuve de la crise sanitaire à coronavirus », *Le NEMRO, Revue Trimestrielle de Droit Economique*,

Cependant, ces études intéressantes n'abordent pas de manière globale et synthétique la contribution volontaire dans la résolution de la crise sanitaire à Covid-19. Il s'agit d'étudier un mécanisme de financement des budgets publics dynamisé en temps de crise, qui a permis (et permet) à l'État camerounais de faire appel à la générosité nationale et même des partenaires externes afin de répondre à la crise sanitaire. Dans la théorie des finances publiques, il s'agit d'étudier un mécanisme de financement qui déroge aux grands principes budgétaires classiques³⁸. Au plan pratique, l'étude permet de rendre compte de l'élargissement des ressources financières destinées à la lutte contre la Covid-19. Ainsi, la question de cette étude est formulée de la manière suivante : **comment la contribution volontaire est-elle mise au service de la riposte contre la Covid-19 au Cameroun ?** En réponse à cette question, l'on avance l'hypothèse d'une adaptation de la loi de finances encours d'exécution à l'urgence sanitaire.

À la réflexion, la contribution volontaire est le résultat de la mise en œuvre de la norme financière publique dans la résolution de la crise sanitaire. En d'autres termes, ce mécanisme de financement matérialise l'adaptation des techniques budgétaires pour faire face à la crise³⁹. Pour le besoin de la démonstration, l'analyse est basée principalement sur la méthode juridique dans sa double variante exégétique et casuistique. Bien plus, elle est diluée par l'approche pluridisciplinaire et comparative à l'effet de mieux cerner les

octobre-décembre 2020, pp. 49-74 ; ABENG MESSI François, « Les obligations fiscales de l'exercice budgétaire 2020 à l'épreuve de la Covid-19 au Cameroun », *Revue Africaine de Finances Publiques*, n° 7, 1^{er} semestre 2020, pp. 141-172 ; BILOUNGA Stève Thierry, « L'incidence de la lutte contre le covid-19 sur les finances publiques camerounaises », *Recht in Afrika – Law in Africa – Droit en Afrique*, n° 24, 2021, pp. 3-28.

³⁷ *RFFP*, n° 154, Mai 2021 : Covid-19 et finances publiques comparées ; *Revue Gestion et finances publiques*, n°3, vol. 3, 2020 : dossier, La crise sanitaire et les finances publiques. Dans l'espace Ouest africain, lire entre autres : TONI Errol et TIEMELE André Claver, « Les finances publiques au service de la lutte contre la Covid-19 en Afrique de l'Ouest », *Gestion et finances publiques*, n° 6, novembre-décembre 2020, pp. 104-112 ; N'DRI-THÉOUA Pélagie, « Ordonnances et séparation des pouvoirs budgétaires en période de Covid-19 », *Revue Africaine de Finances Publiques*, n°8 – 2^{ème} semestre 2020, pp. 9-51.

³⁸ Il s'agit notamment du principe de l'unité budgétaire, de la spécialité budgétaire et de l'universalité budgétaire. Pour ce qui est du principe de l'universalité budgétaire, il « se traduit par une double interdiction : celle de contracter les recettes et les dépenses de l'Etat pour ne faire apparaître qu'un produit net – méthode qui permet de dissimuler des sommes considérables – et celle d'affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses – procédé qui permet de contrevenir à la règle de l'autorisation législative préalable des dépenses publiques ». KLEIN Jacques Sylvain, « La procédure des fonds de concours ou l'art de tourner les règles budgétaires », *La Revue Administrative*, 34^e année, n° 203, septembre-octobre 1981, pp. 466-471, (spéc. p. 466).

³⁹ DOMINICI Laurine, « Une adaptation des techniques budgétaires pour faire face à la crise sanitaire », *Gestion & finances publiques*, n° 3, Mai-Juin 2021, pp. 100-106.

interconnexions que la contribution patriotique suscite dans le champ du droit public financier dans la résolution de la crise sanitaire à Covid-19.

Au demeurant, la contribution volontaire serait l'un des fondements d'un droit public financier de crise dans lequel l'État et la norme financière sont liés de manière très étroite. Ainsi, il nous sied d'apporter les éléments à la question de l'étude à travers une double démarche qui est assise sur le rapport entre l'État et la norme⁴⁰ en temps de crise. Il importe d'analyser tout d'abord, dans une première articulation, l'incorporation de la contribution volontaire au nombre des ressources de l'État de riposte à la Covid-19 (I) et, dans une seconde articulation, la soumission de la contribution volontaire aux règles modernes de gestion des finances publiques (II).

I. L'incorporation de la contribution volontaire au rang des ressources de l'Etat de riposte à la Covid-19

Les auteurs, à l'instar de Michel BOUVIER et de Michel LE CLAINCHE, ont récemment démontré que les nouvelles perspectives pour les finances publiques sont la transversalité et l'ouverture⁴¹. Ce qui, à notre avis, ne serait pas nouveau ! Jadis, les finances publiques étaient alimentés par les ressources permanentes notamment les ressources fiscales. De nos jours, l'explosion des dépenses publiques, notamment sanitaires et sociales contraint l'État à explorer d'autres sources de financement. Ceci a pour conséquence un élargissement du champ d'intervention des finances publiques. La crise sanitaire à Covid-19 a sans doute contribué à diluer l'identité traditionnelle des finances publiques⁴².

Comme on sait, la crise sanitaire à Covid-19 a surpris la quasi-totalité des États dans le monde. Déclarée par l'OMS le 30 janvier 2020 comme Urgence de Santé Publique de Portée Internationale, la riposte contre l'épidémie de coronavirus a nécessité de ce fait l'intervention tant des acteurs publics que privés. Mais, la puissance publique est restée l'actrice principale dont l'une des missions essentielles reconnue par le législateur est la protection du droit à la santé des populations. C'est la raison pour laquelle l'initiative de la contribution volontaire a d'abord été étatique. L'on comprend dès lors que la contribution volontaire n'est pas spontanée, car c'est l'État qui tend la main aux contributeurs en se référant à la norme. À la réflexion, l'incorporation de la contribution

⁴⁰ CHEVALLIER Jacques, « Droit et Etat », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, vol. 17, n° 2, 1986, pp. 1-24.

⁴¹ BOUVIER Michel et LE CLAINCHE Michel, « Perspectives pour les finances publiques : transversalité et ouverture », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 133, pp. 3-5.

⁴² DELIVRÉ Cendrine, « L'identité des finances publiques », in BIOY Xavier (dir.), *L'identité du droit public*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, LGDJ, Lextenso éditions, 2011, pp. 73-86 ; ORSONI Gilbert, « Les finances publiques à la recherche de leur identité », *Revue Française de Finances Publiques*, n°133, 2016, pp. 10-21.

volontaire au budget de l'État se justifie par son initiative publique (I.1), laquelle fait d'elle un financement public (I.2).

I.1. La contribution volontaire, une initiative publique :

La contribution volontaire pour la résolution de la crise sanitaire à Covid-19 est un mécanisme de financement sollicité par l'État. Il ne s'est pas agi d'une contribution faite de manière spontanée par les donateurs. Elle constitue la preuve par neuf de la volonté de l'État de répondre de manière satisfaisante aux dépenses sanitaires et sociales importantes.

En 1983, le Professeur Paul AMSELEK se posait la question de savoir s'il pouvait y avoir un État sans finance⁴³. La réponse négative à cette interrogation semblait aller de soi d'autant que les finances publiques ne couvraient que les finances de l'État dans lesquelles les finances privées constituaient une exception⁴⁴. L'État qui était interventionniste, détenait un pouvoir financier important pouvant lui permettre de répondre à tout moment, notamment par le recours à l'endettement. Par la suite, l'État interventionniste s'est essoufflé du fait de la croissance de la demande sociale et des contraintes budgétaires orchestrées par des détournements des fonds publics⁴⁵. Pour juguler cette crise, la solution miracle consistait pour l'État de revoir son intervention qui devrait s'effectuer non plus sur le plan autoritaire ou unilatéral, mais surtout sur le mode contractuel, de la collaboration ou de la négociation⁴⁶. La contribution volontaire dans la résolution de la crise sanitaire serait donc une traduction de l'hypothèse d'un État sans finance du Professeur Paul AMSELEK étant donné que « *[d]ans une situation d'impuissance, les pouvoirs publics s'adressent à l'initiative privée et consentent à se départir de leur souveraineté fiscale pour soutenir l'appel à la générosité spontanée des citoyens. Récupération ou aveu de faiblesse ? La frontière entre le public et le privé s'estompe en tout cas, à la faveur d'un processus paradoxal d'étatisation d'une mesure qui porte en elle le discrédit de l'État* »⁴⁷.

Au-delà, il importe de noter d'emblée que la contribution volontaire dans la résolution de la crise sanitaire a d'abord été expérimentée au niveau international. En effet, c'est l'OMS qui crée le 15 mars 2020 le Fonds de

⁴³ AMSELEK Paul, « Peut-il y avoir un Etat sans finance ? », *Revue de Droit Public et de la Science politique en France et à l'Étranger*, 1983, pp. 267-283.

⁴⁴ ORSONI Gilbert, « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'Etat ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 632-650.

⁴⁵ MEDARD Jean-François, « Etatisation et désétatisation en Afrique noire », in MEDARD Jean-François (dir.), *Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crise*, Paris Karthala, pp. 355-365, (spéc. p. 10).

⁴⁶ BUREAU Dominique, « La réglementation de l'économie », *Archives de Philosophie du Droit*, n° 41, 1997, pp. 317-339,

⁴⁷ DELALANDE Nicolas, « Quand l'Etat mendie : la contribution volontaire de 1926 », *op.cit.*, p. 32.

solidarité pour la riposte à la Covid-19. Il s'est agi d'un appel à la générosité mondiale pour lutter contre la maladie à coronavirus. En effet, ce fonds est jusqu'à nos jours alimenté par des contributions des particuliers, des entreprises et autres organisations. Il a permis à l'institution de venir en aide aux pays du monde entier notamment ceux en difficulté de trésorerie. L'appel à la générosité mondiale aurait été une réussite puisqu'elle a permis à l'institution de recueillir 242 millions de dollars E.U.⁴⁸. C'est grâce à ces fonds que le Cameroun a bénéficié, de cette organisation, d'un soutien matériel et technique évalué à 1,55 milliard de F CFA⁴⁹.

Au plan interne, l'on observe que le fonds de solidarité mondiale aurait influencé les États africains pour répondre à la crise. Pour faire face à la maladie, ils ont aussi mis sur pieds des fonds de solidarité nationale. Par exemple, la République Démocratique du Congo et le Togo vont par des ordonnances, créer le Fonds national de solidarité contre le Coronavirus pour le premier⁵⁰, et le Fonds de concours de riposte et de solidarité Covid-19, pour le second⁵¹. D'autres pays comme le Gabon ou le Congo ont créé le Fonds de solidarité par décret⁵². Par contre, au Cameroun, c'est un communiqué des services du Premier ministre signé du Secrétaire général des services du Premier Ministre le 31 mars 2020, qui annonce la création par le Président de la République d'un « *Fonds spécial de solidarité nationale pour la lutte contre le coronavirus (COVID-19)* ». Ce Communiqué sera confirmé par l'Ordonnance n°2020/001 qui crée un compte d'affectation spéciale destiné à la lutte contre la pandémie à coronavirus. Au terme de l'alinéa 2 de l'article 26 (bis) de ladite ordonnance, « *le Fonds spécial de solidarité nationale pour la lutte contre le Coronavirus et ses répercussions économiques et sociales a pour objet la prise en charge des besoins liés à la lutte contre la pandémie du coronavirus au Cameroun, ainsi que ceux relatifs aux interventions de l'État dans le cadre de l'atténuation des conséquences économiques, financières et sociales de cette pandémie, et des mesures restrictives prises par le Gouvernement* ».

À l'analyse, le Fonds spécial de solidarité nationale de riposte à la Covid-19 est une initiative étatique qui tire son fondement de la norme financière publique, notamment la loi n°2018/012 qui permet aux personnes publiques de recourir aux mécanismes extrabudgétaires de financement. L'initiative étatique

⁴⁸ Source : www.who.int consulté le 25 août 2022.

⁴⁹ Covid-19 Infos, Bulletin d'information de l'OMS Cameroun, Edition spéciale, n° 001-Juillet 2020, p. 5.

⁵⁰ Ordonnance n°20/018 du 6 avril 2020 portant création, organisation et fonctionnement d'un Fonds national de solidarité contre le Coronavirus, en sigle « FNSCC ».

⁵¹ Ordonnance n°2020/002 du 11 mai 2020 portant création d'un fonds de concours de riposte et de solidarité Covid-19.

⁵² Pour la Gabon, v. Décret n°00101/PR/MEF du 10 avril 2020 portant création et organisation du Fonds de Solidarité COVID-19.

marque la spécificité de la contribution volontaire dans la résolution de la crise sanitaire à coronavirus. Il en a été de même pour la crise dans les régions anglophones du pays⁵³ où l'État a fait appel à la solidarité nationale à travers les opérations de levées de fonds et les contributions des partenaires internationaux. À l'inverse, l'effort de guerre contre la secte islamiste *Boko Haram* était une initiative privée du peuple qui a été étatisée par la suite⁵⁴. Toutefois, ces crises n'ont pas influencé l'application de la norme financière publique ; les lois de finance de l'époque n'ayant pas subi de modification.

Bien que l'initiative de la contribution volontaire soit publique, l'État ne contraint pas les contributeurs à souscrire. Sous cet angle, cette contribution ne fait pas partie des prélèvements obligatoires. Au niveau national, l'accent est mis sur le patriotisme. Il s'agit d'un appel à la nation justifié par les insuffisances des ressources publiques⁵⁵. C'est en ce sens que la doctrine la qualifie aussi de contribution volontaire patriotique ou de souscription civique⁵⁶. Pour tout dire, « *l'enjeu consiste à faire de la contribution volontaire un devoir moral, que les individus s'imposent à eux-mêmes plutôt que d'y être contraints par la puissance publique* »⁵⁷. L'on note également qu'au plan interne, les partenaires du Cameroun contribuent aussi à la riposte contre la Covid-19 dans le cadre du Fonds de solidarité nationale. C'est le cas de l'OMS, du PNUD⁵⁸, de l'UNICEF⁵⁹, du HCR⁶⁰ et des pays amis, à l'instar de la Chine ou de la France.

Au total, la contribution volontaire dans la riposte contre la crise sanitaire à Covid-19 a permis à l'État de « *mendier* » auprès des personnes publiques et privées, nationales et internationales. Toute chose qui atteste de l'ouverture des finances publiques aux fonds des personnes publiques et des personnes privées.

I.2. La contribution volontaire, un financement public :

La contribution volontaire constitue un mécanisme de financement public qui émane de plusieurs sources. Elle est le fait des particuliers, des entreprises privées ou publiques, des associations, des collectivités territoriales

⁵³ Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

⁵⁴ Lire en ce sens, ELVIC BATCHOM Paul, « La guerre du peuple : de la popularisation de la guerre contre Boko Haram au Cameroun », *Revue Études Internationales*, volume XLVII, n° 2-3, juin-septembre 2016, pp. 285-304.

⁵⁵ CABANNES Xavier, « La nation au secours de l'État : dons, legs et autres participations volontaires », *op.cit.*, p. 1021.

⁵⁶ TROTABAS Louis et COTTERET Jean-Marie, *Finances publiques, op.cit.*, p. 265.

⁵⁷ DELALANDE Nicolas, « Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926 », *op.cit.*, p. 34.

⁵⁸ Programme des Nations unies pour le Développement.

⁵⁹ Fonds des Nations unies pour l'Enfance.

⁶⁰ Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés. Source : www.cameroon-tribune.cm consulté le 25 juin 2022.

décentralisées, établissements publics et des bailleurs de fonds internationaux⁶¹. De la sorte, la contribution volontaire de riposte à la crise sanitaire serait aussi au cœur du débat contemporain sur la distinction entre les finances publiques et les finances privées. Ce mécanisme de financement brouillerait la frontière entre les finances publiques et les finances privées longtemps retenue par la dogmatique juridique et selon laquelle les finances publiques seraient distinctes des finances privées. De nos jours, la relation s'exprime sous forme d'ouverture des finances publiques aux finances privées dont la conséquence serait un déplacement, voire un dépassement des frontières entre les deux sphères financières.

Comme il ressort de l'ordonnance n°2020/001, le Fonds de solidarité est alimenté en plus des versements du budget général de l'État, par les versements à caractère non fiscal des personnes physiques ou morales, notamment les bailleurs de fonds internationaux et des produits des legs et donations attribuées à l'État. Cette disposition consacre le caractère hybride de la contribution volontaire. Ayant un caractère non fiscal, ces versements le sont sur une base volontaire tant des personnes privées que des personnes publiques. À titre de droit comparé, l'Ordonnance n°20□018 du 6 avril 2020 portant création, organisation et fonctionnement d'un Fonds national de solidarité contre le Coronavirus, en sigle « FNSCC » en République Démocratique du Congo est plus explicite. L'on peut lire à l'article 4 dudit texte que « *[l]e Fonds est alimenté par l'État et, sur **une base volontaire**, par les provinces, les entités territoriales décentralisées, les entreprises publiques ou privées, les bailleurs de fonds, les partenaires et toute autre personne physique ou morale, de droit public ou privé* ». À la vérité, la contribution volontaire émane des personnes privées et des personnes publiques.

En premier lieu sur la contribution des personnes privées, cette forme de partenariat n'est pas un phénomène nouveau. Il est à noter que celle-ci matérialise la collaboration de l'État avec le secteur privé. En effet, la contribution volontaire est d'abord un argent ou un bien privé appréhendé à travers le patrimoine⁶². Les personnes privées à savoir les personnes physiques,

⁶¹ NTOLO NZEKO Aubran Donadoni, « Le contrôle des fonds de concours dans le droit public financier des Etats de la CEMAC », *op.cit.*, p. 246.

⁶² Comme le souligne Madame le Professeur Marie-Anne FRISON-ROCHE, l'argent privé est appréhendé à travers le patrimoine, c'est-à-dire une appropriation de l'argent par la personne et se distingue de ce fait des finances publiques. « *Dans les finances publiques, il n'y a pas ce détour par le patrimoine parce que l'argent public exclut une appropriation de l'argent par la personne publique. Cela relève du domaine et non du patrimoine. Ainsi, les finances publiques, alimentant le domaine public, sont la trace du divin que contient la notion de « domaine public ». Il n'y a donc pas de patrimoine public, autrement que comme abus de langage pour désigner les départementalisations dans la comptabilité publique. C'est un argent qui appartient à la nation, c'est-à-dire juridiquement à personne, et qui a pour fin de*

les ménages, les sociétés commerciales privées prélèvent une partie de leur patrimoine pour contribuer. De ce fait, le patrimoine des personnes privées rentre dans la sphère des finances privées, lequel est soumis au régime financier de droit privé à savoir notamment l'application des règles du droit commercial et des sociétés commerciales et celles de la comptabilité commerciale⁶³. Mais, à tout prendre, ces contributions privées se transforment en argent public parce que destinés à soutenir des activités d'intérêt général⁶⁴. Bien plus, elles deviennent des finances publiques par le mécanisme de juridicisation ou de consécration⁶⁵ dans le champ des finances publiques.

En second lieu sur la contribution des personnes publiques, elle rentre dans la sphère des finances publiques. Il s'agit des contributions des personnes publiques nationale et internationale. Il n'est pas inutile de rappeler ici que le critère organique a pendant longtemps servi comme critère essentiel dans la définition des finances publiques. « *Dans leur sens le plus traditionnel, les finances publiques sont, selon un critère juridique organique, les finances des personnes morales de droit public. Il peut s'agir de personne de droit public international (organisations interétatiques) ou de droit public supranational [...]. Il s'agit aussi, et principalement, des personnes de droit public interne* »⁶⁶. C'est ce critère organique qui aurait favorisé le rattachement des finances publiques au droit public⁶⁷.

servir la nation ». FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Argent privé, argent public », *Archives de Philosophie du Droit*, t. 42, 1997, pp. 197-211, (spéc. p. 199).

⁶³ SAÏDJ Luc, « Finances publiques – Finances privées : Eléments d'introduction », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 120, pp. 5-14, (spéc. p. 9).

⁶⁴ V. MONGBAT Alassa, *Finances publiques et finances privées au Cameroun : Contribution à l'étude du système financier public*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Dschang, 2018, 574 p.

⁶⁵ ORSONI Gilbert, « Les finances publiques à la recherche de leur identité », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 133, 2016, pp. 9-21, (spéc. p. 17).

⁶⁶ SAÏDJ Luc, « Finances publiques », in PHILIP Loïc (dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 807-814, (spéc. p. 808) ; du même auteur, « Recherche sur la notion des finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1982, pp. 1297-1342.

⁶⁷ Par conséquent, le régime applicable est celui du droit public. SAÏDJ Luc, « Finances publiques – Finances privées : Eléments d'introduction », *op.cit.*, p. 9. Comme a pris soin de le souligner le Doyen Louis TROTABAS, « *[l'] étude des finances publiques doit être entreprise sous le signe de droit public. Quelles que soient, en effet, les relations que les finances publiques peuvent avoir avec d'autres disciplines juridiques et même extra juridiques, c'est essentiellement autour de la notion d'Etat, et par rapport à elle que la science des finances doit ses construire [...] L'entreprise Etat, soumise à ce régime juridique spécial que constitue le droit public, a sa gestion financière, ses finances : celles-ci sont soumises à ces règles et principes de droit public* ». TROTABAS Louis, *Précis de science et de législation financières*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 1935, p. 1.

Au sujet des contributions des personnes publiques nationales, il s'agit de celles des personnes de droit public interne. L'on peut citer à titre illustratif les contributions de l'État à travers le Président de la République, le Sénat, l'Assemblée nationale, les contributions des collectivités territoriales et des établissements publics.

Pour ce qui est des contributions des personnes publiques internationales, l'on note d'abord celles de l'OMS dont il a été signalé que le Fonds de solidarité créé par cet organisme est constitué essentiellement des contributions des personnes privées. Mais, l'OMS étant une personne publique internationale, les fonds privés collectés rentrent dans la catégorie des deniers publics dont l'utilisation doit être surveillée par les organes de contrôle international des finances publiques⁶⁸. S'ajoutent aux contributions des personnes publiques internationales, les financements apportés sous forme de dons par les bailleurs de fonds internationaux et qui ne peuvent être versés en recettes du budget général en vertu de l'article 50 de la loi n°2018/012⁶⁹.

Qu'elle soit publique ou privée, la contribution volontaire est soumise à la puissance publique et deviendrait aussi des finances de la puissance publique. La puissance publique serait donc ce référentiel qui unie la contribution volontaire publique et la contribution volontaire privée⁷⁰.

Globalement, la norme financière publique a été mobilisée pour publiciser ou étatiser la contribution volontaire à travers la création d'un compte d'affectation spéciale. Ainsi, il ressort de l'article 44 (1) de la loi n°2018/012

⁶⁸ BEGNI BAGAGNA, « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des Etats d'Afrique subsaharienne francophone », *Revue Africaine de Finances Publiques*, n° 7 – 1^{er} semestre 2020, pp. 37-79.

⁶⁹ Selon cet article, « *Les financements apportés sous forme de dons par les bailleurs de fonds internationaux, qui par exception à l'article 3 de la présente loi et à titre transitoire, ne peuvent être versés en recettes du budget général, sont gérés :*

- a. *Soit lorsqu'il s'agit de financement réguliers, dans des comptes d'affectation spéciale, créés par groupe de projets d'investissement, regroupant les financements d'un ou, le cas échéant, de plusieurs bailleurs de fonds internationaux. Par exception aux dispositions de :*
- *l'article 45 ci-dessus, des dépenses de salaires, traitements, indemnités et allocations de toute nature au personnel peuvent être imputées sur ces comptes d'affectation spéciale ;*
 - *de l'article 47 ci-dessus, ces comptes d'affectation spéciale peuvent être abondés sans limite par un crédit budgétaire inscrit au budget de l'Etat au titre de la contrepartie nationale.*

Chacun de ces comptes d'affectation spéciale est placé sous la responsabilité du ministre en charge de la mise en œuvre du programme auquel ces financements sont rattachés.

- b. *Soit, lorsqu'il s'agit d'opérations ponctuelles, par rattachement de fonds d'opérations :*

⁷⁰ SAÏDJ Luc, « Finances publiques – Finances privées : Eléments d'introduction », *op.cit.*, p. 13.

que le compte d'affectation spéciale constitue l'une des composantes des comptes spéciaux du Trésor. En finances publiques, les comptes spéciaux du Trésor⁷¹ sont distincts du budget général⁷² et sont qualifiés de ce fait de « *compte hors budget* »⁷³. L'article 47 du même texte précise l'objet des comptes d'affectation spéciale en disposant qu'ils « *retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les opérations concernées* ». De cette disposition, l'on s'aperçoit que les recettes particulières des comptes d'affectation spéciale comprennent entre autre des fonds de concours, lesquels « *sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes physiques ou morales, notamment les bailleurs de fonds internationaux, pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat* »⁷⁴. Comme il est admis en doctrine, les fonds de concours « *sont des sommes que des personnes publiques ou privées versent librement à des budgets publics pour la réalisation des dépenses d'intérêt général* »⁷⁵. Il apparaît donc que la contribution volontaire entrerait aussi dans la catégorie des recettes des fonds de concours.

Pour le financement des dépenses liées à la lutte contre le Coronavirus, le Fonds de concours devrait alimenter le Compte d'affectation spéciale à hauteur de 43 milliards répartis comme suit :

⁷¹ Sur cette institution du droit budgétaire, lire entre autres : MARTINEZ Jean-Claude et DI MALTA Pierre, *Droit budgétaire*, Paris, Litec, 2^e éd., 1988, 943 p, (spéc. p. 457 et s.), KOUEVI (A.), *Les comptes spéciaux du Trésor*, Paris, LGDJ, 2000, 520 p, DI MALTA Pierre, « Le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 32, 990, pp. 9-32 ; PEKASSA NDAM Gérard Martin, « Les comptes spéciaux du Trésor dans les États d'Afrique francophone », *Cahiers Juridiques et Politiques*, 2009, pp. 203-236.

⁷² Selon la définition du Professeur Pierre DI MALTA, « *les comptes spéciaux du Trésor sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor pour retracer des opérations de recettes et de dépenses effectuées, en dehors du budget général, par des services d'Etat qui ne sont dotés ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière et dont la gestion incombe, non à des administrations particulières, mais aux divers ministères intéressés* ». DI MALTA Pierre, « Le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor », *op.cit.*, p. 9.

⁷³ BIDIAS Benjamin, *Les finances publiques du Cameroun*, Yaoundé, 2^e éd., 1982, 1043 p, (spéc. p. 59).

⁷⁴ Art. 49 (2) de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

⁷⁵ Fiche pédagogique : *L'autorisation budgétaire, les Notes Bleues de Bercy*, n° 421, 30 janvier – 5 février 1989, p. 8, définition rapportée par MESSAGE Hervé, « La procédure des fonds de concours », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 26, 1989, pp. 253-293, (spéc. p. 254).

- les contributions des partenaires (FCFA 2 milliards de l'UE ; FCFA 6,5 milliards de l'AFD ; FCFA 22 milliards de la Banque mondiale ; FCFA 9 milliards du Partenariat mondial pour l'éducation) ;
- les contributions des personnes physiques et morales (FCFA 3,5 milliards)⁷⁶.

Vérification faite, seules l'AFD et les personnes physiques et morales ont contribué. Mais, bien que les contributions des personnes physiques et morales en dehors des fonds de concours aient été importantes, force est de constater que le CAS Covid a été alimenté en grande partie par le prélèvement du budget général de l'État tel que l'atteste le tableau ci-après.

Rubriques	Prévision	Réalizations	
		Montant	Taux (en %)
Prélèvement du Budget Général	13	153,3	111,5
Fonds de concours	43	8,59	20,0
<i>Banque Mondiale</i>	22	0	0,0
<i>Union Européenne</i>	2	0	0,0
<i>Agence Française de Développement</i>	6,5	5,3	81,4
<i>Partenariat Mondiale pour l'Education</i>	9	0	0,0
<i>Autres (Personnes physiques et morales)</i>	3,5	3,3	94,3
TOTAL	180	161,9	89,9

Source : MINFI/DGB, *in Rapport d'exécution du budget de l'Etat pour l'exercice 2020*, p. 28.

En somme, la contribution volontaire dans la résolution de la crise sanitaire à Covid-19 est le résultat de l'application de la norme financière publique. Initiée d'abord par l'OMS sous l'appellation de Fonds de solidarité pour la riposte à la Covid-19, l'État du Cameroun a étatisé cette technique à travers la création du compte d'affectation spéciale dédiée à cet effet. Dérogeant à certains grands principes du droit budgétaire classique, la contribution volontaire est aujourd'hui saisie par le droit public financier moderne notamment en ce qui concerne les règles de bonne gestion et de bonne gouvernance des finances publiques.

⁷⁶ *Fonds spécial de solidarité nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales. Rapport d'exécution au titre de l'exercice 2020*, p. 12.

II. La soumission de la contribution volontaire aux règles modernes de gestion des finances publiques :

La contribution volontaire pour la riposte à la crise sanitaire à Covid-19 bien qu'entrant dans la catégorie des recettes particulières des comptes hors budget⁷⁷ demeure une institution du droit public financier. D'un avis unanime en doctrine, les mutations des finances publiques qui s'observent à travers le monde se résument à travers la globalisation des phénomènes financiers et la transposition des référentiels du *New Public Management* en finances publiques⁷⁸. C'est tout dire que la contribution volontaire n'échappe pas aux exigences de la nouvelle gouvernance financière publique notamment la performance publique. C'est ainsi que l'État est assujéti dans la gestion de la contribution volontaire, d'une part, aux règles de procédure en matière de bonne gestion et de bonne gouvernance des finances publiques (II.1) et, d'autre part, aux nouveaux contrôles financiers publics pour plus de transparence (II.2).

II.1. L'assujétissement de la contribution volontaire à la nouvelle architecture budgétaire

La nouvelle gouvernance financière publique au Cameroun⁷⁹ fait émerger une nouvelle architecture budgétaire puisque le budget n'est plus structuré par nature de moyens. La gestion et la gouvernance des finances publiques sont assises de nos jours sur la logique de programme centrée sur les objectifs et les résultats et permettant une articulation budgétaire en programmes, actions, objectifs et indicateurs⁸⁰. Ces programmes sont constitués des crédits destinés au financement des politiques publiques⁸¹ et, dans le cas d'espèce, des dépenses liées à la crise sanitaire à Covid-19. C'est suivant cette logique que le Fonds Spécial de Solidarité Nationale pour la lutte contre le Coronavirus et ses

⁷⁷ DI MALTA Pierre, « Le régime juridique des comptes spéciaux du trésor », *op.cit.*, p. 23.

⁷⁸ Sur la question, lire entre autre : HURON David et SPINDLER Jacques, *Management et Finances publiques – Les marqueurs du New Public Management*, Paris, L'Harmattan, 2019, 300 p ; SPINDLER Jacques, « Les finances publiques françaises et le *New Public Management* », *Gestion & Finances publiques*, n° 5, vol. 5, 2019, pp. 83-89 ; ORSONI Gilbert, « Les finances publiques à la recherche de leur identité », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 133, 2016, pp. 9-21 ; DELIVRE Cendrine, « L'identité des finances publiques », in BIOY Xavier (dir.), *L'identité du droit public*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, LGDJ-Lextenso Editions, 2011, pp. 73-86.

⁷⁹ MOYUM KEMGNI Georgette, « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *RASJ*, Université de Yaoundé II, vol. 8, n° 2, 2011, pp. 293-329.

⁸⁰ À titre de droit comparé, MIGAUD Didier, « Un objectif : modernisation de l'État, approfondissement de la démocratie », *RFFP*, n° 76, 2001, pp. 9-14, (spéc. p. 11). CALMETTE Jean-François, « La Lof comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 6, n°150, pp. 22-31.

⁸¹ MÉDÉ Nicaise, « Le programme budgétaire », in MÉDÉ Nicaise et DEBÈNE Marc (dir.), *Les finances publiques entre globalisation et dynamique locale, Mélanges en l'honneur de Diarra Eloi et Yonaba Salifou*, L'Harmattan-Sénégal, 2021, pp. 43-56.

répercussions économiques a été repartie en quatre programmes à savoir : 971 : *Renforcement du système sanitaire* ; 972 : *Résilience économique et financière* ; 973 : *Renforcement de la recherche et de l'innovation* et, 974 : *Résilience sociale*⁸².

Le décret n°2020/3221/PM du 22 juillet 2020 du Premier ministre modifié et complété par le décret n°2020/5706/PM du 16 octobre 2020 fixe la répartition de la dotation du Fonds Spécial de Solidarité Nationale de Lutte contre le Coronavirus et ses répercussions économiques⁸³. Il en ressort que 132,4 milliards sont destinés aux dépenses de fonctionnement et 47,6 milliards aux dépenses d'investissement. Mais, la plus-value de ce décret réside du fait de son arrimage à l'architecture budgétaire par programme. C'est ainsi que les différentes actions des programmes et les activités à mener y ressortent clairement. À titre d'exemple, le Chapitre budgétaire : Ministère de l'Enseignement supérieur a pour programme : *Résilience sociale*. Ce programme est décliné en une action – *Développement des outils d'apprentissage et contrôle à distance et des plates-formes de travail virtuelles* – repartie en six activités⁸⁴. Pour sa part, le Chapitre budgétaire Ministère de la Santé publique a pour programme *Renforcement du système sanitaire* décomposé en trois actions de plusieurs activités⁸⁵. Cependant, l'on note pour le déplorer l'absence de déclinaison des objectifs des programmes et des indicateurs pouvant permettre d'évaluer leur réalisation. Or, comme il est établi, une action est la « *composante élémentaire d'un programme, à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance* »⁸⁶.

Quoi qu'il en soit, la gestion et la gouvernance de la contribution volontaire devraient épouser les règles de bonne gestion des budgets publics

⁸² Ordonnance n° 2020/001 du 03 juin 2020, art. 25^e (nouveau).

⁸³ Ci-après Décret n° 2020/3221/PM.

⁸⁴ Il s'agit en vertu de l'article 4 du Décret n° 2020/3221/PM de :

- la désinfection des salles de cours, TD et amphithéâtres ;
- la prise en charge médicale et psychologique des étudiants ;
- l'approvisionnement en eau potable ;
- l'hygiène et salubrité au sein des campus ;
- la veille de la distanciation sociale et de la sécurité au sein des campus ;
- la supervision, le suivi de la mise en œuvre des activités du Fonds Spécial de Solidarité pour la Lutte contre la Covid-19 ;
- l'apprentissage à distance et en présentiel.

⁸⁵ Art. 4 du décret n° 20203221/PM du 22 juillet 2020 : Action 1 : Recherche active des cas. Cette action comprend trois activités : acquisition des tests de dépistage rapides ; surveillance communautaire dans les districts ; conduite des campagnes de dépistage Covid dans les dix Régions. Action 2 : Prise en charge des cas confirmés. Elle comprend 13 activités. Action 3 : Régulation sociale. Cette action est répartie en 6 activités.

⁸⁶ MINFI, *Manuel de pilotage et d'exécution du budget-programme*, 2013, p. 136.

prévues par la loi n° 2018/012⁸⁷. De la sorte, conformément à la Circulaire n° 00000220/C/MINFI du 22 juillet 2020 précisant les modalités d'organisation, de fonctionnement et du suivi évaluation du Fonds Spécial de Solidarité Nationale pour la Lutte contre le Coronavirus et ses répercussions économiques⁸⁸, la gestion des fonds qui alimentent ce compte d'affectation dont la contribution volontaire, incombe aux acteurs d'exécution de la dépense publique. Il s'agit dans le cas d'espèce du Ministre des finances, ordonnateur principal dudit compte qui est chargé de la centralisation de toutes les recettes, de l'ordonnancement et de l'engagement de toutes les dépenses, et autres Chefs de départements ministériels sectoriels ; du Contrôleur financier du circuit allégé logé au Ministère des finances chargé du contrôle de la régularité des dépenses⁸⁹ et, enfin, du Payeur Spécialisé auprès du Compte d'affectation logé à l'Agence Comptable Centrale du Trésor pour les opérations de paiement.

La performance étant aujourd'hui la règle qui est au centre de la gestion et de la gouvernance des finances publiques⁹⁰, ces acteurs ont été responsabilisés dans la gestion du fonds Covid. En contrepartie, ils sont astreints à l'obligation de rendre compte⁹¹, laquelle est au cœur de la performance financière

⁸⁷ PEKASSA NDAM Gérard et NGANGUE NEMALEU Patrick, « Les finances publiques camerounaises à l'épreuve de la crise sanitaire à coronavirus », *op.cit.*, p. 65 et s. ; BILOUNGA Stève Thierry, « L'incidence de la lutte contre le covid-19 sur les finances publiques camerounaises », *op.cit.*, p. 18.

⁸⁸ Ci-après Circulaire n° 00000220/C/MINFI.

⁸⁹ Selon la Circulaire n° 00000220/C/MINFI, le Contrôleur financier dans le contrôle de régularité exerce une double mission : d'une part, il appose le visa budgétaire préalable sur les projets de bons de commande administratifs, de lettres-commandes, de marchés, de décisions, de conventions ou tout autre acte financé sur ressources du CAS COVID-19 et, d'autre part, il assure le contrôle de conformité sur la liasse de dépenses à transmettre au Payeur Spécialisé pour paiement, revêtue de la mention « dépense validée ».

⁹⁰ BOUDET Jean-François, « L'économicité dans les discours du droit », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, n° 2, vol. 73, 2014, pp. 9-35.

⁹¹ Sur cette institution, lire entre autres : JOANNIDÈS Vassili et JAUMIER Stéphane, « De la démocratie en Amérique du Nord à l'*accountability* à la française. Comprendre les origines sociopolitiques de l'*accountability* », *Revue Française de Gestion*, n° 237, vol. 8, 2013, pp. 99-113 ; De CACQUERAY Sylvie, « L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : fondement constitutionnel de l'*accountability* à la française », in ALBERT Jean-Luc, CACQUERAY Sylvie de, LAMBERT Thierry et VIESSANT Céline (dir.), *De l'esprit de réforme et de quelques fondamentaux, Mélanges en l'honneur du Professeur Gilbert ORSONI*, PUAM, 2018, pp. 129-150 ; PRAS Bernard et ZARLOWSKI Philippe, « Obligation de rendre des comptes : Enjeux de légitimité et d'efficacité », *Revue Française de Gestion*, vol. 8, n° 237, 2018, pp. 13-32 ; CHOFFEL Denis, ALDRIN Jérémy, « Réflexions autour de la notion « *d'accountability* » à travers l'application d'une grille d'analyse sur deux études de terrain en management public », *Gestion et Management Public*, vol. 4, n° 1, 2015, pp. 45-58 ; DUMEZ Hervé, « De l'obligation de rendre des comptes ou *accountability* », *Gérer et comprendre*, Mars 2008 ° 91, pp. 4-8 ; FELLER Vincent, « Quelques réflexions sur l'obligation de rendre compte », in MATTEONI Olivier, BECK Patrice (dir.), *Classer, dire,*

publique⁹². L'ordonnance n° 2020/001 soumet ainsi l'utilisation des fonds Covid « à l'application stricte des règles de transparence »⁹³. À cet égard, la Circulaire n° 00000220/C/MINFI rappelle bien le principe de l'obligation de rendre compte. D'abord, les ordonnateurs que sont les Chefs de Départements ministériels concernés, responsables des opérations financières exécutés, doivent de ce fait produire, d'une part, à la fin de chaque trimestre, un rapport sur la mise en œuvre du CAS COVID-19, ainsi que l'évaluation des effets de chaque action conduite et l'impact du programme sur la lutte contre la pandémie et, d'autre part, à la fin de l'exercice, un compte administratif et un compte de gestion matières qu'ils transmettent au Ministre des Finances⁹⁴. Ensuite, le Payeur spécialisé du Fonds qui exerce les fonctions de comptable public est astreint à la production d'un compte de gestion annuel à la Chambre des comptes pour jugement au plus tard le 31 mai de l'exercice suivant⁹⁵. Enfin, le Ministre des finances produit, chaque trimestre, un rapport consolidé sur la base des rapports d'activités transmis par les Chefs de Départements ministériels concernés. En outre, le Ministre des Finances produit et publie un rapport semestriel sur les dépenses liées à la lutte contre la Covid-19, trente (30) jours suivant la fin de chaque semestre⁹⁶.

L'objectif de l'obligation de rendre compte est ici d'aligner la gestion des contributions volontaires des citoyens et des autres bailleurs de fonds sur le principe de la transparence. Comme il a été démontré, la transparence dans la

compter : Discipline du chiffre et fabrique d'une norme comptable à la fin du Moyen Âge, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2015, pp. 405-427 ; *Revue Française d'Administration Publique*, n° 160 – *Rendre des comptes-rendre compte*, n° 160, vol. 4, 2016.

⁹² Sur la question, lire entre autres : KANKEU Joseph, *La réforme de l'Etat par la performance*, Bafoussam, PUP, 2012, 208 p. Du même auteur, « La Performance : un nouveau cadre de gestion financière pour reformer l'Etat au Cameroun », *Solon, Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, vol. III, n° 15, novembre 2016, pp. 259-274. À titre de droit comparé, CATEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Paris, Dalloz, 2007, 556 p ; OUERAOGO Yacouba, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des Etats membres de l'UEMOA*, Paris, LGDJ, 2018, 571 p ; DEMBA BA Boubacar, *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : étude de cas du Sénégal*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 2015, 572 p ; CHEVALLIER Jacques, « Performance et gestion publique », in *Réformes des finances publiques & Modernisation de l'administration. Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG*, Paris, Economica, 2011, pp. 83-93. MEDE Nicaise, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 135, 2016, pp. 349-357.

⁹³ Art. 57(ter) (1) de l'Ordonnance n° 2020/001.

⁹⁴ Circulaire n° 00000220/C/MINFI, Paragraphe 3-1.

⁹⁵ Circulaire n° 00000220/C/MINFI, paragraphe 3-4.

⁹⁶ Circulaire n° 00000220/C/MINFI, paragraphe 3-5.

gestion et la gouvernance des finances publiques contemporaine est une exigence d'essence internationale⁹⁷ et communautaire⁹⁸ que les États sont appelés à formaliser. Le Cameroun a transposé ce principe à travers la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques⁹⁹ et la loi n° 2018/012. C'est sur le fondement de ces textes que la Circulaire du Ministre des finances a mis l'accent sur la transparence dans la gestion des fonds Covid. Le *Code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques* du Fonds monétaire international (FMI) adopté le 16 avril 1998 et révisé en 2007 définit la transparence comme « l'information sans réserve du citoyen sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les objectifs de la politique des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires. Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base des informations fiables. Elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics »¹⁰⁰. En effet, la transparence selon le FMI repose sur la définition claire des rôles et des responsabilités des acteurs, la transparence des procédures budgétaires, l'accès du public à l'information et la garantie d'intégrité¹⁰¹. Ces grands principes ont été formalisés à la faveur de la loi n° 2018/011.

Il importe de signaler à cet effet que la Circulaire n° 00000220/C/MINFI rappelle que tous les rapports suscités doivent faire l'objet de publication dans les journaux d'annonces légales et sur les sites internet officiels des différentes

⁹⁷ BOULEY Dominique, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », in BOUVIER Michel (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le Monde, Actes de la IVe Université de printemps des Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 15-22.

⁹⁸ Cf. GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ Leonel Pierre, « L'exigence de transparence dans les finances publiques des Etats de la CEMAC », in MÉDÉ Nicaise et DEBÈNE Marc (dir.), *Les finances publiques entre globalisation et dynamique locale, Mélanges en l'honneur de Diarra Eloi et Yonaba Salifou*, L'Harmattan-Sénégal, 2021, pp. 57-84 ; BEGNI BAGAGNA, « Le principe de transparence dans les finances publiques des Etats membres de la CEMAC », *Revue Africaine de Finances Publiques*, n° 2, 2017, pp. 186-217; ISSOUFOU Adamou, « La transparence des finances publiques : un nouveau principe budgétaire dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ? », in MEDE Nicaise (dir.), *Les nouveaux chantiers des finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, L'Harmattan-Sénégal, 2019, pp. 269-301 ; AHOUANKA Etienne Sossou, « La transparence budgétaire dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (Réflexions sur le nouveau rôle du Parlement et de l'opinion publique) », in MEDE Nicaise (dir.), *La LOLF dans tous ses états*, Abomey-Calavi, Centre de Publications Universitaires, 2015, pp. 535-563.

⁹⁹ Ci-après loi n° 2018/011.

¹⁰⁰ Définition rapportée par BOULEY Dominique, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le Fonds Monétaire International », *op.cit.*, p. 17.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 18.

administrations¹⁰². Cependant, il ne suffit pas de publier les rapports afin que l'objectif de transparence soit atteint ; encore faudrait-il que le contenu de ces rapports soit sincère, exhaustif, clair, cohérent, détaillé, justifié, explicite et fidèle¹⁰³. En effet, certaines administrations se sont pliées à cette exigence de transparence en l'occurrence le Ministère des finances à travers la publication du rapport consolidé de l'exécution des fonds. Toutefois, certains Chefs de Départements ministériels concernés n'ont pas publié leurs rapports d'activité¹⁰⁴. Et du coup, l'on s'interroge sur les documents ayant permis au Ministre des Finances d'établir le rapport consolidé. De même, la Chambre des comptes de la Cour suprême n'a pas publié le Rapport d'audit sur son site internet officiel. L'absence de cette publication exhaustive des rapports de contrôle de gestion ne permet pas à l'opinion publique notamment la société civile et la presse de suivre l'exécution des dépenses liées à la crise sanitaire à Covid-19. Et pourtant, l'opinion publique devrait également concourir à la bonne gouvernance des finances publiques par l'utilisation des informations mises à sa disposition par l'administration. L'absence des informations fait sans doute du public un acteur passif dans le suivi-évaluation de l'exécution des dépenses publiques¹⁰⁵ et constitue à n'en point douter une violation de l'obligation de rendre compte.

Par ailleurs, l'objectif de la transparence ne serait atteint que par l'exercice effectif et efficace des contrôles. C'est ainsi que l'on assiste de nos jours à un renouveau du contrôle des finances publiques¹⁰⁶. Celui-ci est perceptible à travers la transposition de certains mécanismes de contrôle propre au secteur marchand dans le secteur public¹⁰⁷. La gestion de la contribution volontaire n'échappe pas à ces nouveaux mécanismes de contrôle de l'argent public.

¹⁰² Circulaire n° 00000220/C/MINFI du 22 juillet 2020, paragraphe 3-13.

¹⁰³ Il s'agit là des règles de la transparence contenues dans la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

¹⁰⁴ A titre d'illustration, on peut citer le Ministère de la recherche scientifique et de l'innovation, le Ministère de l'enseignement supérieur, etc.

¹⁰⁵ AHOANKA Etienne Sossou, « La transparence budgétaire dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (Réflexions sur le nouveau rôle du Parlement et de l'opinion publique) », *op.cit.*, p. 555 et s.

¹⁰⁶ Sur la question, v. BILOUNGA Stève Thierry, *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Yaoundé, année académique 2008-2009, 437 p.

¹⁰⁷ ALIYOU Sali et MONGBAT Alassa, « Les transformations du droit de la comptabilité publique dans les États de la CEMAC et de l'UEMOA », *Horizons du droit – Revue de l'Association Française des Docteurs en Droit*, Bulletin n° 32, Janvier 2022, pp. 199-252.

II.2. La subordination de la de la contribution volontaire aux nouveaux mécanismes de contrôle des finances publiques :

La nouvelle gouvernance financière publique met un accent particulier sur le contrôle de l'utilisation de l'argent public¹⁰⁸. En effet, le bon usage des deniers publics¹⁰⁹ passe nécessairement par le contrôle. S'alignant sur cette règle de bonne gestion et de bonne gouvernance des finances publiques, l'Ordonnance n° 2020/001 soumet l'utilisation des fonds Covid, en plus de l'application stricte des règles de transparence, aux règles de procédures et contrôles budgétaires prévues par les lois n° 2018/011 et n° 2018/012. L'Ordonnance n° 2020/001 a prévu à cet effet un audit indépendant de l'utilisation des ressources de ce Fonds¹¹⁰. Le décret n°2020/3221/PM du 22 juillet 2020 du Premier ministre modifié et complété par le décret n°2020/5706/PM du 16 octobre 2020 et la Circulaire n° 00000220/C/MINFI précisent que cet audit est effectué par la Chambre des comptes de la Cour suprême¹¹¹.

Par définition, l'audit est, en finances publiques, un mécanisme de contrôle administratif de l'utilisation des fonds publics¹¹². Selon l'article 2 du Décret n° 2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques, l'audit est une « *activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.*

L'audit est, soit interne lorsqu'il est effectué par un organe placé dans l'organigramme d'une administration mais jouissant d'une indépendance fonctionnelle vis-à-vis du service audité, soit externe lorsqu'il est effectué par une autorité extérieure à l'administration l'ayant prescrit »¹¹³.

¹⁰⁸ LEIDERER Stefan et WOLFF Peter, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 26, n° 2, pp. 175-195, (spéc. p. 183).

¹⁰⁹ BOITEUX David, « Le bon usage des deniers publics », *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n° 5, 1^{er}, septembre 2011, pp. 1099-1135.

¹¹⁰ Art. 47 (ter) (1&3) de l'Ordonnance n° 2020/001 du 03 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2020.

¹¹¹ Art. 5 (3) du Décret n° 20203221/PM et Circulaire n° 00000220/C/MINFI, paragraphe 3-13.

¹¹² Art. 84 (2) de la loi n° 2018/012.

¹¹³ Cette définition est la preuve par neuf de l'importation en finances publiques des règles de gestion des finances privées. Cette définition reprise par le Décret est celle fixée par *The Institute of Internal Auditors* (IIA) en juin 1999. V. en ce sens BOULLANGER Hervé, «

L'alinéa 1^{er} de l'article 23 du même Décret précise 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 plans financier et opérationnel, orienté vers l'identification des opportunités permettant de réaliser plus d'économie, d'efficacité et d'efficience ».

En réalité, ce mécanisme de contrôle permet à la Juridiction des comptes d'évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'emploi des fonds publics¹¹⁴. L'audit permet ainsi au juge de contrôler aussi la performance des programmes publics. Le contrôle de performance est une « activité permettant de s'assurer de la réalisation des objectifs avec efficacité, efficience et économie, sur la base d'indicateurs prédéfinis, après mise en œuvre des stratégies, des programmes et des actions de l'administration avec l'allocation conséquente des ressources publiques »¹¹⁵. Il vise « à s'assurer de l'exécution optimale des prévisions des recettes et des dépenses, à l'aide d'indicateurs prédéfinis »¹¹⁶.

Effectivement, la Chambre des comptes dans le contrôle de l'utilisation des fonds Covid a mis en œuvre pour la première fois, sa mission d'auditeur externe des finances publiques qui fait désormais partie de son office¹¹⁷. Par son rapport¹¹⁸, la Haute juridiction financière a réalisé un travail remarquable en évaluant la mise en œuvre des activités par les différents ministères concernés notamment le Ministère de la Santé publique et le Ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation. Le Rapport de la juridiction financière dénonce de nombreuses irrégularités dans la gestion des fonds Covid. Au total, une trentaine de fautes de gestion a été révélée à l'exemple des surfacturations, des dépassements des crédits, des détournements des fonds, etc.

L'audit interne dans le secteur public », *Revue Française d'Administration Publique*, 2013/4, n° 148, pp. 1029-1041, (spéc. p. 1030) ; VAURS Louis, « L'audit interne : une profession au service des organisations », *Politiques et management public*, vol. 20, n° 3, 2002, pp. 143-146, (spéc. p. 144).

¹¹⁴ Art. 86 (3) de la loi n° 2018/012.

¹¹⁵ Art. 2 du Décret n° 2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques.

¹¹⁶ Art. 20 (1) du Décret n° 2013/159 précité.

¹¹⁷ PEKASSA NDAM Gérard Martin, AKONO OLINGA André et BATIA EKASSI Sandrine, « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de gestion en Afrique centrale : le cas du Cameroun », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 157, 2022, pp. 75-93, (spéc. p. 84).

¹¹⁸ Chambre des Comptes de la Cour Suprême, *Premier rapport d'audit de la Chambre des Comptes sur l'utilisation des ressources du fond spécial de solidarité nationale pour la lutte contre le coronavirus, synthèse du Rapport général*, Mars 2021, 22 p ; Chambre des Comptes de la Cour Suprême, *Audit du Fonds spécial de Solidarité Nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales, Exercice 2020, Premier Rapport*, Juin 2021, 151 p.

Si les nouvelles réformes des finances publiques font de la juridiction des comptes la « *gardienne de la bonne finance* »¹¹⁹, force est de constater que la Chambre des comptes ne s'est pas conformée aux exigences de la transparence. Il n'est pas inutile de rappeler que la Circulaire n° 00000220/C/MINFI prise en application de l'Ordonnance n° 2020/001 et du Décret n° 2020/3221/PM ont prévu la publication des rapports sur les sites internet des administrations. Une récente promenade sur le site de cette juridiction atteste que le Rapport d'audit n'est pas à ce jour publié¹²⁰. La publication du *Rapport de synthèse* a été l'œuvre des réseaux sociaux et de certains journaux. Il en est de même du Rapport final¹²¹. Ce dernier a été adopté le 04 juin 2021 et a été rendu public le 16 novembre 2021 mais sans être publié sur le site de la Chambre des comptes. Néanmoins, le Ministère des finances à travers la Direction générale du budget a publié ledit Rapport final¹²². De même, aucune information n'atteste de la présentation du Rapport d'audit de la Chambre des comptes au Parlement et au Gouvernement. Or, c'est ce Rapport qui devrait permettre au Parlement de contrôler aussi l'utilisation de la contribution volontaire au Fonds Covid.

Dans tous les cas, l'on note que la juridiction des comptes contribue autant que faire se peut à la bonne gouvernance des finances publiques comme d'autres juridictions financières africaines¹²³. Dans son rapport d'audit, elle a formulé 30 recommandations aux acteurs d'exécutions des fonds en vue d'une amélioration à savoir le premier Ministre, le ministre de Santé publique et le ministre de la Recherche scientifique et de l'Innovation¹²⁴. Aussi, en vertu de la loi n° 2018/012, les compétences de la juridiction des comptes ont été élargies lui permettant de sanctionner désormais les ordonnateurs des crédits publics pour faute de gestion¹²⁵. Sur cette base, la Chambre des comptes « *a décidé de*

¹¹⁹ Nous empruntons cette expression au Premier Président de la Cour des Comptes de la France Philippe SÉGUIN. SÉGUIN Philippe, « La Cour, vigie des finances publiques », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 100, 2007, pp. 223-228, (spéc. p. 24).

¹²⁰ chambredescomptes.cm, site visité le 21/06/2022 à 09h35.

¹²¹ Chambre des Comptes de la Cour Suprême, *Audit du Fonds spécial de Solidarité Nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales, Exercice 2020, Premier Rapport*, Juin 2021, 151 p.

¹²² La Direction générale du budget a publié ce Rapport le 16 novembre 2021. Cf. www.dgb.cm consulté le 21/06/2022.

¹²³ MÉDÉ Nicaise, « Contributions des juridictions financières à la bonne gouvernance des Etats africains », *Les Cahiers de l'AA-HJF*, 11^{ème} publication, 2010, pp. 181-195.

¹²⁴ Chambre des Comptes de la Cour Suprême, *Audit du Fonds spécial de Solidarité Nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales, Exercice 2020, op.cit.*, pp. XIV-XVII.

¹²⁵ Art. 86 (3) de la loi n° 2018/012. Sur l'extension des compétences de la juridiction des comptes, lire entre autres : PEKASSA NDAM Gérard Martin, AKONO OLINGA André et BATIA EKASSI Sandrine, « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de gestion en Afrique centrale : le cas du Cameroun », *op.cit.*, pp. 75-

l'ouverture de quatorze (14) procédures pour faute de gestion »¹²⁶ dans la gestion des fonds Covid. L'aboutissement de ces procédures permettra sans doute à la Juridiction des comptes de traduire en acte la transparence des finances publiques au Cameroun¹²⁷. Bien plus, en application de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et de celle n°2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême, la juridiction financière « *entend également ouvrir une (01) procédure pour gestion de fait et transmettre au Ministre de la Justice, douze (12) dossiers relatifs aux faits susceptibles de revêtir une qualification pénale* »¹²⁸.

Outre l'audit de la Chambre des comptes de la Cour suprême, la contribution volontaire devrait être soumise à d'autres mécanismes spécifiques de contrôle. C'est le cas des contrôles des donateurs pour la simple raison que la contribution volontaire doit être utilisée selon la volonté de ceux-ci. C'est par ces contrôles que la confiance des donateurs peut être renforcée¹²⁹. Il convient de distinguer selon qu'il s'agit du contrôle des donateurs internes ou de celui des bailleurs externes.

Dans le premier cas, il s'agit du contrôle des contributions des citoyens. Ici, il serait nécessaire que l'opinion publique (les forces économiques, les médias, les associations, les dirigeants politiques – parlementaires, membres des assemblées locales) suive l'utilisation des fonds versés à l'État. Ce contrôle

93 ; ENGOUTOU Jean-Luc, NGUECHE Sylvie et MBALLA ELOUNDOU Aimé Christel, « La responsabilité financière des ordonnateurs en droit public financier camerounais », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 157, 2022, pp. 95-107 ; EYANGA MEWOLO Anicet, « Le renouveau de la compétence de la juridiction des comptes au Cameroun », *Revue Africaine de Droit et Science Politique*, vol. VIII, Spécial 2020-2^{ème} semestre, pp. 83-108 ; DJEYA KAMDOM Yves Gabriel, « La réforme du contentieux financier public au Cameroun par la loi du 11 juillet 2018 : portée et insuffisances d'un texte », *Gestion et Finances publiques*, n° 6, novembre-décembre 2020, pp. 117-122 ; DJEYA KAMDOM Yves Gabriel, *La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français*, Thèse de Doctorat en Droit public, Cotutelle Université de Lille/Université de Yaoundé II, 2019, 601 p.

¹²⁶ Chambre des Comptes de la Cour Suprême, *Audit du Fonds spécial de Solidarité Nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales, Exercice 2020, op.cit.*, p. 127.

¹²⁷ PEKASSA NDAM Gérard Martin, AKONO OLINGA André et BATIA EKASSI Sandrine, « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de gestion en Afrique centrale : le cas du Cameroun », *op.cit.*, p. 86.

¹²⁸ Chambre des Comptes de la Cour Suprême, *Audit du Fonds spécial de Solidarité Nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales, Exercice 2020, op.cit.*, p. 127.

¹²⁹ DAMAREY Stéphanie, « Le contrôle des dons par la Cour des comptes », in JACQUINOT Nathalie (dir.), *Le don en droit public, op.cit.*, pp. 181-193.

citoyen trouve son fondement dans la loi n° 2018/011 à travers la formalisation de l'information du public sur les finances publiques¹³⁰. Le contrôle citoyen des finances publiques prend appui sur les informations rendues publiques par l'administration. L'information du citoyen permet ainsi de démocratiser la compétence financière publique¹³¹. Elle constitue une condition de la réalisation de la démocratie financière¹³². C'est dire que l'opinion publique, ne peut réellement suivre l'exécution des budgets publics que dans la mesure où l'administration ait mis à sa disposition des informations complètes, compréhensives et d'actualités sur les finances publiques¹³³. En effet, le contrôle citoyen peut avoir tout son intérêt en matière de contribution volontaire qui est en réalité une modalité de la participation budgétaire à travers les dons. En ce sens, les dons devraient permettre aux citoyens de s'approprier la compétence financière notamment celle du contrôle¹³⁴. Suivant cette logique, il est important que le citoyen participe au suivi de l'exécution budgétaire¹³⁵ et plus précisément le contrôle de l'emploi qui est fait de sa contribution versée à l'État. Dans les faits, il importe de noter que l'action des ONG et des médias a consisté à dénoncer l'opacité dans la gestion des fonds Covid en mettant la pression sur les autorités publiques afin de poursuivre les auteurs des fautes de gestion en réclamant des enquêtes crédibles. C'est ainsi que la presse a qualifié les irrégularités constatées par la Chambre des comptes de « *scandales financiers* »¹³⁶. Mais, dans la réalité, ces dénonciations n'ont pas été prises en compte, pour la simple raison que les acteurs d'exécution des fonds, au stade actuel, n'ont pas encore été interpellés. C'est pourquoi il est admis que le contrôle de l'opinion publique ne serait qu'un contrôle en trompe l'œil puisque qu'il n'est pas contraignant.

Dans le second cas, il s'agit du contrôle des financements des bailleurs sous forme de dons. Les bailleurs de fonds peuvent suivre l'emploi qui en est

¹³⁰ NGUECHE Sylvie, « Le contrôle citoyen des finances publiques en droit camerounais », *Revue Africaine de Finances Publiques*, n° 8 – 2^{ème} semestre 2020, pp. 173-212.

¹³¹ DEBRAY Aurélien, *La compétence financière publique : Le droit entre dèmos et tekhnè*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Nantes, 2019, 685 p, (spéc. pp. 423 et s.).

¹³² SPINDLER Jacques, « La transparence de la gestion publique : de la recherche d'un plus grand approfondissement à un risque d'opacité », *Gestion & Finances Publiques*, n° 6, vol. 6, 2020, pp. 68-77.

¹³³ LEIDERER Stefan et WOLFF Peter, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *op.cit.*, p. 184.

¹³⁴ Sur la question, v. DEBRAY Aurélien, *La compétence financière publique : Le droit entre dèmos et tekhnè*, *op.cit.*, pp. 58 et s.

¹³⁵ PEKASSA NDAM Gérard, « La participation avec gestion de budget : concept et enjeux d'une gouvernance territoriale en Afrique noire francophone », in GUGLIELMI Gille-Jean et ZOLLER Elisabeth (dir.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris, éd. Panthéon-Assas, coll. Colloques, 2014, pp. 205 -217, (spéc. p. 209).

¹³⁶ La presse privée a même baptisé ce scandale de *Covidgate*.

fait. Il importe de rappeler que le bailleur n'assure pas seul le contrôle. Il agit en collaboration avec les acteurs internes de contrôle des finances publiques¹³⁷. Ainsi, selon l'article 82 (deuxième tiret) de la loi n° 2018/012, « *les opérations de recouvrement et de paiement, exécutées par un comptable public, peuvent être soumises au contreseing de représentants du bailleur ou des bailleurs de fonds concernés* ». Le troisième tiret du même article pose que « *les opérations, activités et comptes de ces fonds peuvent faire l'objet d'un audit spécifique mandaté par le ou les bailleurs de fonds concernés effectués conjointement avec les institutions de contrôle [administratif, parlementaire et juridictionnel]* ». C'est sur le fondement de ces dispositions que certains bailleurs de fonds ont porté leur choix sur la Chambre des comptes de la Cour suprême afin d'auditer la gestion du fonds Covid. Ce choix tire sans doute son fondement dans la loi n°2018/012 qui fait de la juridiction des compte une juridiction indépendante par rapport au gouvernement et au Parlement et autonome dans l'exercice de ses attributions¹³⁸. Cependant, cela n'a pas empêché d'autres bailleurs à l'exemple du FMI de réclamer un audit indépendant après le Rapport de synthèse de la Chambre des comptes, preuve d'une indépendance remise en cause dans les faits.

Conclusion

Au sortir de cette réflexion, un constat se dégage : tout devient finances publiques ! Les finances publiques sont au chevet de la crise sanitaire à Covid-19 et, du coup, émerge un droit public financier y relatif¹³⁹. En effet, la crise sanitaire impacte considérablement l'application de la norme financière publique. La contribution volontaire s'est avérée comme le résultat de l'influence de la crise sanitaire sur l'application de la norme de droit public financier. Avec cette crise, la contribution volontaire est apparue comme un mécanisme de financement des budgets publics et plus spécifiquement les comptes hors budget. Cette initiative publique a été captée par le droit public financier à travers la création d'un Compte d'affectation spéciale dédié à cet effet. La contribution volontaire aurait été d'un apport considérable dans la résolution de la crise sanitaire au regard de son apport dans l'alimentation du Fonds spécial de solidarité nationale. L'on déplore juste l'absence de transparence de la gestion dudit Fonds.

¹³⁷ Sur la question, lire NTOLO NZEKO Aubran Donadoni, « Le contrôle des fonds de concours dans le droit public financier des Etats de la CEMAC », *op.cit.*, pp. 259 et s.

¹³⁸ Art. 86 (2) de la loi n°2018/012. Sur une analyse critique sur l'indépendance de la juridiction des comptes, on se référera à : BANKOUE Gérardin Kiki, « L'indépendance de la Chambre des Comptes de la Cour suprême du Cameroun », *Revue Africaine de Droit et de Sciences Politiques*, Vol IX, n°24, Spécial - 2^e semestre, 2021, pp. 373-403.

¹³⁹ BAYENET Benoît, BOURGEOIS Marc et LACHAPPELLE Amélie, « Covid 19, droit budgétaire et droit des finances publiques », in *Le droit public belge face à la crise du Covid-19 : quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 709-748.

Tout bien considéré, ce mécanisme doit désormais être capté pour résoudre les crises y compris celles financières. Au stade actuel, les tensions de trésorerie conduisent l'Etat à recourir de plus en plus à l'emprunt¹⁴⁰ dont on sait qu'il est remboursable parfois avec des intérêts. En y recourant de manière régulière, la crise d'endettement risquerait de remplacer celle sanitaire et il faudrait y faire face. Faudrait-il continuer à emprunter pour résoudre la crise d'endettement ? Si la réponse est affirmative, alors « *le crédit détruira la nation* »¹⁴¹ et impactera sur les générations futures¹⁴². Pour éviter ce scénario, il faudrait à notre avis faire appel à la générosité publique pour alimenter les caisses de l'État et rembourser la dette. L'idée ne serait pas folle¹⁴³, car la maîtrise de la vie financière publique en dépendrait¹⁴⁴.

¹⁴⁰ HERTZOG Robert, « Les ressources publiques sous tension : victimes ou causes de la crise des finances publiques ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 144, vol. 4, 2012, pp. 915-928 ; GUEX Sébastien, « La politique des caisses vides – État, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 146-147, mars 2003, pp. 51-61.

¹⁴¹ HUME David, « Du crédit public », in *Œuvre économique* (introduction par Léon SAY), Paris, Guillaumin, 1888, p. 128, cité par CABANNES Xavier, « La nature juridique des contrats d'emprunt public de l'Etat : analyse au regard de la politique contemporaine d'émission des titres publics », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 155-187, (spéc. p. 158).

¹⁴² De l'avis de Pierre LLAU et Jacques PERCEBOIS, « [s]i l'Etat emprunte aujourd'hui il devra rembourser demain, ce qui revient à transférer une partie de la charge des dépenses publiques sur les générations futures soumises à un prélèvement fiscal accru. Cela n'est pas condamnable en soi si les dépenses publiques portent sur des investissements d'infrastructure dont bénéficieront également la génération de demain. Cela peut paraître inéquitable dans le cas contraire ». LLAU Pierre et PERCEBOIS Jacques, « Déficit et dettes publiques », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 55, 1996, p. 58. Dans le même sens, LOVOYER Loïc, « Finances publiques : quels devoirs envers les générations futures », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre LASSALE, Gabriel MONTAGNIER et Luc SAÏDJ, Figures lyonnaises des Finances publiques*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 231-240.

¹⁴³ Rev. CABANNES Xavier, « Folle idée ! », *op.cit.*, pp. 139-144 ; « La nation au secours de l'État : dons, legs et autres participations volontaires », *op.cit.*, p. 1022.

¹⁴⁴ ECALLE François, *Maîtriser les finances publiques ! Pourquoi et comment ?*, Paris, Economica, 2005, 350 p ; MATHIEU (Jean-Luc), *La maîtrise des finances publiques*, Paris, Flammarion, 1998, 125 p ; MAHIEUX Sophie, « La maîtrise des dépenses publiques », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 77, 2002, pp. 46 ; MBARGA NYATTE Daniel, « Vers une maîtrise des finances publiques au Cameroun », *Revue Africaine de Sciences Juridiques*, Université de Yaoundé II, vol. 6, n° 1, 2009, pp. 307-339.