

Exécution des engagements pluriannuels budgétaires des établissements publics administratifs

Implementation of multiannual budgetary commitments by public administrative establishments

Anderson Yannick MBATCHOU NTCHABET

Enseignant - Chercheur

Ecole Nationale Supérieure des Travaux Publics (ENSTP) - Cameroun

Membre du Laboratoire de Développement des Organisations et de la Prospective (LADOP) et du
Laboratoire International de Recherche sur l'Innovation et l'Entrepreneuriat (LIRIE)

Honoré Fabrice NDONGO

Doctorant

INUCASTY (Cameroun) / Institut Sorbonne International (France)

Centre d'Etude et de Recherche en Economie et Gestion (CEREG)

Date de soumission : 16/06/2025

Date d'acceptation : 09/08/2025

Pour citer cet article :

MBATCHOU NTCHABET. A.Y. & NDONGO. H.F. (2025) « Exécution des engagements pluriannuels budgétaires des établissements publics administratifs », Revue Française d'Economie et de Gestion « Volume 6 : Numéro 8 » pp : 496- 518.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

Cet article a pour objectif de comprendre comment sont exécutés les engagements pluriannuels au sein de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature. S'outillant d'une démarche méthodologique exploratoire, il ressort deux résultats majeurs. Premièrement, la budgétisation des engagements pluriannuels facilite la prédiction des crédits de paiement annuels nécessaires. Deuxièmement, les analyses indexent par ordre décroissant, le respect des délais selon le calendrier et le respect des montants à exécuter comme des contraintes liées à l'exécution des engagements pluriannuels. Ce travail fournit donc des pistes d'amélioration dans la gestion des exécutions d'engagements pluriannuels du budget des établissements publics administratifs.

Mots clés : Contrôle de gestion - Entreprise publique - New public management - Contrat de performance - Crédit.

Abstract

The objective of this article is to understand how multi-year commitments are carried out within the National School of Administration and Magistracy. Using an exploratory methodological approach, two major results emerge. Firstly, the budgetisation of multiannual commitments makes it easier to predict the annual payment appropriations needed. Secondly, the analyses index, in descending order, the respect of deadlines according to the schedule and the respect of the amounts to be implemented as well as the constraints linked to the implementation of multiannual commitments. This work therefore provides avenues for improvement in the management of the implementation of multi-year commitments from the budget of public administrative establishments.

Keywords: Management control - Public company - New public management - Performance contract - Credit.

Introduction

Depuis les années 1970 se développe quasiment partout dans le monde un vaste programme de réformes des administrations publiques redessinant ainsi les contours de la Nouvelle Gestion Publique (NGP¹) laquelle NGP trouve son origine dans les laboratoires d'idées néolibérales. Elle fait partir d'un ensemble de recommandations destinées à mettre fin à des formes d'État providence jugée illégitimes et productrices d'effets anti économiques (Merrien, 1999). Les expérimentations se succèdent aussi bien en Grande Bretagne qu'aux USA d'une part, de la Hollande à la Suède et la Nouvelle Zélande à la fin des années 1980. Plus tard, l'Allemagne et la France connaissent également des réformes inspirées par ce même courant d'idées. La recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique constitue le leitmotiv de toutes ces réformes.

En effet, les pratiques traditionnelles de l'administration publique évoquaient des images de règles, de règlements et de processus de prise de décision léthargiques (Savoie, 2006 ; Baker, 2022). Aussi, le budget des états était organisé selon une logique de moyens. Lequel budget ne faisait apparaître que la liste des moyens déployés et la liste des administrations en charge de les exécuter, sans toutefois énoncer l'objectif de la dépense (Onana, 2020). Face à ceci, le secteur public était jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement, non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée (Amar et Berthier, 2007).

L'amélioration de la performance et la qualité de la gestion publique deviennent dès lors le souci majeur pour les différentes parties prenantes de l'administration publique, à savoir les citoyens, usagers publics ainsi que les politiciens, dans l'optique de promouvoir une réforme accrue de gestion et un plus grand pragmatisme de gestion au sein de ces administrations, afin d'améliorer le rapport coût/service (Bekhechi-Chouikhi et Benmansour, 2016). Il s'agit d'introduire des dispositifs et des mécanismes permettant de mesurer la performance plutôt que d'appliquer les règles (Hughes, 1994). C'est ainsi qu'apparaît, depuis les années quatre-vingt-dix du siècle précédent, un cadre officiel de gestion de la chose publique dans divers pays de l'OCDE, constitué par la gestion axée sur les résultats (GAR), sous la charge des changements technologiques et socioéconomiques, ainsi que des difficultés des finances publiques (Mazouz

¹ L'expression s'impose depuis le début des années 1990 pour désigner des réformes d'apparences semblables et terminologies identiques entreprises dans les pays que séparent par ailleurs régimes d'État providence et nature de la coalition politique au pouvoir.

et al., 2012). Il est considéré comme un nouveau mode de management qui ambitionne de rendre efficace la dépense publique.

Le Cameroun n'étant pas en marge de cette nouvelle donne, a introduit, depuis son indépendance, la logique de la programmation pluriannuelle dans son système de gestion publique, ceci dans le but de planifier et maîtriser son développement économique. On est ainsi parti des plans quinquennaux exécutés entre les années 1960 et 1990 à la vision 2035 rendus déjà à sa deuxième phase (DSCE, SND30), non sans passer par les Programmes d'Ajustement Structurels (PAS, FMI), Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé (FASR, FMI), le Document de Stratégie pour Réduction de la Pauvreté (DSRP) et plusieurs micros programme. Cette ambition de développement implique la mise en œuvre de projets structurants dans plusieurs secteurs d'activité, réalisables sur plusieurs années comme on peut en citer plus d'une centaine en cours de réalisation. Dans cette logique, le respect rigoureux du principe d'annualité budgétaire est devenu, comme dans tous les États modernes un anachronisme et les notions de « budget pluriannuel », « budget triennal » ou encore « Autorisation d'Engagement » s'imposent et deviennent plus précises.

La pluri annualité est une innovation majeure introduite par le règlement financier de l'État de 2007 et soutenue par la loi de finances 2018/012, visant à améliorer la performance budgétaire des administrations publiques. Au Cameroun, l'idée de pluri annualité se traduit par l'adoption de plusieurs documents budgétaires, notamment les Cadres Budgétaires à Moyen Terme (CBMT) et les Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui sont des fiches budgétaires triennales. Chaque département camerounais dispose de son CDMT, qui oriente ses dépenses pour les trois années à venir. Ces documents sont élaborés selon une méthodologie bien connue et adoptés lors des sessions annuelles des Conférences Élargies de Programmation Budgétaire et de Performance Associée (CEP-PA). Le Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) est chargé d'assurer la mission stratégique de développement du CDMT.

Les réformes actuelles de l'État introduisent une nouvelle modalité de budgétisation, entièrement intégrée dans le programme de la RPG et du budget, à savoir les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement. Ces autorisations s'appliquent aux investissements prévus par la loi de finances. L'article 18 de la loi 2011-15 définit les AE comme les dépenses légales maximales pour un exercice budgétaire donné.

À cet effet, au Cameroun, la budgétisation pluri annuelle a institué la mise en place d'un CDMT, qui est un cadre comprenant une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services

centraux. Autrement dit, c'est un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources. Le CDMT est devenu un élément central des réformes de la gestion des finances publiques (OCDE 2008). Il constitue selon Blondal (2003) la condition fondamentale pour assainir les finances publiques.

S'il est impossible de réfuter l'importance et les innovations de la pluri annualité budgétaire, force est de constater que les Établissements Publics Administratifs peinent encore à s'arrimer à ces nouvelles pratiques. À l'observation, le suivi des engagements à moyen terme de ces structures pourrait encore échapper à la compétence financière du parlement. Le dépassement des crédits et certaines irrégularités sont, à ce propos, riche d'enseignement. L'étude se pose la question de savoir : comment s'exécutent les engagements pluriannuels dans les budgets pour améliorer la performance des Établissements Publics Administratifs au Cameroun ? La suite de l'article se décline ainsi que suit : nous exposons la littérature sur les engagements dans le budget des Établissements Publics Administratifs, ensuite nous présentons notre méthodologie de recherche suivie par les résultats avant de conclure.

1. L'exécution des engagements pluriannuels dans le budget des établissements publics administratifs : revue de la littérature

Dans les années 2000, la programmation pluriannuelle est devenue une tendance pratiquement à l'échelle universelle (Allen et Tommasi, 2001). La notion de pluri annualité budgétaire apparaît en France en l'an 2001 avec la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) dont l'implémentation effective ne date que de 2006 et que l'exécution de ces budgets pluriannuels fait encore l'objet de beaucoup de critique dans ce Pays. La constitution française, en vertu de l'article 34, impose l'existence de lois de programmation des finances publiques depuis 2008, imposant les dépenses de l'État sur un cycle de trois ans, introduisant ainsi une innovation significative dans la gestion publique en prenant en compte les impacts de la décision publique.

1.1. Le budget, un acte de prévision, d'autorisation et politique de bonne gestion

Le budget répond à une logique démocratique, car il est une illustration des rapports entre l'exécutif et les représentants des citoyens. Seuls, élus et démocratiquement élus, peuvent être responsables des recettes et des dépenses publiques. L'exécutif est chargé de les mettre en œuvre, et le budget est un acte de bonne gestion, essentiel aux agents publics et aux actions prioritaires.

1.2. La règle de l'annualité budgétaire

La règle de l'annualité budgétaire trouve ses origines dans le consentement à l'impôt tel qu'il a été posé à la fin du XVIII^e siècle. Afin de permettre aux parlementaires d'exercer un pouvoir fiscal efficace, il est nécessaire que celui-là soit régulier et l'annualité renvoie à une période qui n'est ni trop courte, ni trop longue. Ce principe s'est ensuite répandu à l'ensemble du budget à partir de la Restauration. Il a une double signification. D'une part, chaque année le Parlement doit voter un budget. Sinon, aucune dépense ni aucune recette ne pourra être engagée. La loi de finances initiale doit donc être établie chaque année avant le 31 décembre pour l'année civile à venir. D'autre part, l'exécution du budget a une durée d'un an. L'administration est donc autorisée à percevoir des recettes et à effectuer des dépenses uniquement pour un an. Malgré ces deux justifications, la règle de l'annualité souffre de limites.

1.3. La programmation pluriannuelle

La pluri annualité budgétaire désigne la gestion pluriannuelle (sur plusieurs années) des finances publiques qui est une exception au principe de l'annualité budgétaire, qui renferme le budget dans un cycle annuel. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques. L'article 34 de la Constitution dispose désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Autrement dit, le constituant s'est inscrit dans une conception globale des finances publiques en posant qu'une loi prévoit une maîtrise des dépenses publiques par toutes les administrations publiques, et non seulement par les administrations publiques centrales. Une trajectoire relative aux recettes est également prévue.

L'approche pluriannuelle s'attaque aux faiblesses structurelles de la budgétisation annuelle en adoptant une approche progressive qui s'aligne sur les tendances à long terme des dépenses et de la prise de décision. Cette approche exige des décisions "en connaissance de cause", ce qui permet une meilleure gestion budgétaire, une transparence accrue et une responsabilisation des gestionnaires. Elle s'aligne sur les principes de la réforme organisationnelle de 2001.

1.4. Enjeux théoriques de la pluri annuité budgétaire

Si la réflexion sur l'optimisation des administrations publiques n'est pas nouvelle, le rapport avec les organisations privées, lui, l'est davantage (Gangloff, 2009). Les organisations publiques doivent aujourd'hui être efficaces, efficientes et économiques. L'adoption de la budgétisation pluriannuelle est une priorité dans l'approche du GAR. Les pratiques traditionnelles de l'administration publique se concentrent sur les images, les règlements et les

processus, sans mentionner les objectifs des dépenses publiques. La performance des dépenses publiques repose sur l'utilisation optimale des ressources pour atteindre des objectifs prédéfinis. L'idée centrale de la pluri annualité est de pouvoir faire face aux nouveaux défis sans toutefois avoir recours à des financements nouveaux. Il est donc question de prioriser les dépenses publiques d'instiller une logique de performance au sein des administrations publiques. « Il convient donc de sortir du diktat de l'immédiateté qu'impose l'application mécanique du principe de l'annualité » (Degron, 2016).

La budgétisation annuelle a établi un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), qui comprend une enveloppe financière globale fixée par les services centraux, une estimation des coûts et des options politiques, ainsi qu'un processus d'ajustement des coûts et des ressources. Ce cadre est basé sur des objectifs stratégiques et des programmes de dépenses publiques, permettant aux départements opérationnels de prendre des décisions sur l'allocation et l'utilisation des ressources. Le CDMT est un élément central des réformes de la gestion des finances publiques et est essentiel à la réalisation des finances publiques (Blondel, 2003). La programmation pluriannuelle vise à établir ce lien indispensable entre les stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel en définissant le cheminement pour atteindre les objectifs des plans ou stratégies, et en encadrant les adaptations du budget, nécessaires à leur mise en œuvre (Collange et al., 2006).

1.5. Analyse du lien théorique entre les mécanismes d'exécution du budget programme et la performance organisationnelle

Le budget programme définit un nouveau cadre juridique et budgétaire, qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique, au moyen d'une budgétisation par objectifs et d'une responsabilisation des gestionnaires. En effet, le budget programme accorde des latitudes de gestion (marges de manœuvres supplémentaires) aux gestionnaires de programme en contrepartie d'une plus grande responsabilisation. Ces mesures ne sont pas dénuées de fondements théoriques. À cet effet, les marges de manœuvres budgétaires relèvent de la théorie du New Public Management (NPM) tandis que la responsabilisation des gestions de programme tire ses fondements de la théorie des droits de propriété.

Dans un programme budgétaire, les gestionnaires disposent d'une liberté presque totale pour redistribuer les crédits entre les catégories, chaque catégorie définissant la destination des dépenses. Les dépenses totales sont classées en dix-huit catégories, chacune étant décrite dans la nomenclature d'exécution (Arkwright et al., 2007). Deux éléments donnent aux gestionnaires une liberté presque totale pour l'utilisation des crédits : la faisabilité des crédits budgétaires et

l'option de globalisation totale des crédits. La rationalisation et l'allocation des contrôles financiers sont une autre option prise par les partisans du programme budgétaire pour limiter les marges de manœuvre des gestionnaires (Barilari, 2005). Le rôle traditionnel du contrôleur financier évolue en raison de la responsabilité de l'administrateur.

En pratique, le contrôle des actes de dépenses sera effectué par le contrôleur financier du Budget Opérationnel des Programmes (BOP) auprès duquel est rattachée l'unité opérationnelle (DRB, 2005), le responsable de cette dernière exerçant la fonction d'ordonnateur. Le contrôle financier des actes de dépenses est allégé puisque dès la parution du décret sur le contrôle financier au sein des administrations de l'État, le visa ne pourra plus être refusé pour un motif de légalité d'un projet d'acte (DRB, 2005). Mais plus encore, le contrôleur financier est désormais, comme le contrôle hiérarchisé des dépenses opéré par le comptable public.

Néanmoins, selon Alchian et Demsetz (1972), la gestion publique souffre des tares indélébiles en raison de la structuration des droits de propriété. Des droits de propriétés sur l'activité gouvernementale engendrent des dérives sur la gestion administrative et entraîne le fonctionnaire, dans la conception économique traditionnelle, au gaspillage des ressources, évitant de réaliser des économies budgétaires. Pour pallier à ces défaillances administratives, (Alchian et Demsetz, 1972) proposent d'introduire des dispositifs incitatifs, à travers des droits de propriétés bien déterminés responsabilisant davantage les gestionnaires de la fortune publique. C'est cette option qu'emprunte également le budget programme lorsqu'il instaure des mécanismes qui vise à responsabiliser les acteurs de la dépense publique.

1.6. Mécanismes de suivi évaluation du budget programme et relation d'agence : une consolidation de l'efficience de la performance organisationnelle

Il y'a relation d'agence quand un agent ou un particulier confie une partie ou la totalité de la gestion de ses intérêts à un tiers. Jensen et Meckling (1976), proposent une définition plus digeste et courante : « nous définissons une relation d'agence comme un contrat par lequel une (ou plusieurs) personne (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent ».

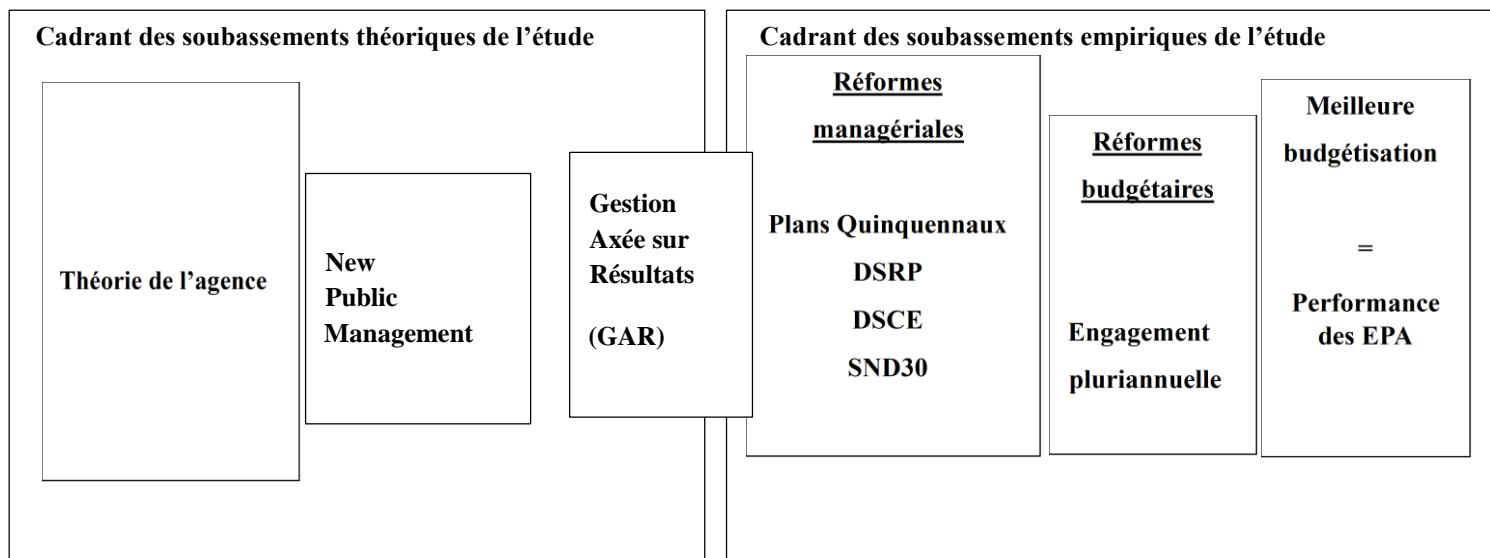
L'efficacité de l'action publique est visée : les élus et les assemblées délibérantes possèdent des informations, des compétences, une expertise ; pratiquent une spécialisation des tâches et y investissent du temps (Brouard, 2014). La délégation fait naître un risque, celui d'une divergence des intérêts du citoyen et de ceux de l'élu. Une campagne électorale et un programme politique devraient réduire l'asymétrie d'information ex ante. Ex-post, le principal

s'assure que l'agent respecte les engagements pris, serve bien l'intérêt général plutôt que son intérêt personnel, s'implique dans la gestion publique, en mettant sur pied les mécanismes de surveillance de l'agent et supporte un coût de contrôle. L'agent quant à lui supporte un coût d'obligation ou de dédouanement (bondingcost). Il s'agit des frais de « publicité » pour informer le principal, le dissuader d'exercer un contrôle trop étroit ou pour gagner sa confiance, en lui fournissant de l'information ou tout du moins, en lui donnant l'illusion d'une production d'information (Michel-Clupot et Rouot, 2014). « Les coûts de dédouanement sont les coûts associés aux mécanismes permettant à l'agent de rassurer le principal sur la crédibilité des engagements pris. » (Charreaux 2000). Ce rapport présente certaines limites : si les mécanismes incitatifs de rémunération de l'agent sont largement développés dans la théorie de l'agence pour la firme, ce n'est pas le cas pour la relation élu-électeur.

De plus, le contrôle des élus par les citoyens est difficile ex post ; aussi il est impératif d'exercer ex ante, une sélection adaptée en passant par élections (Michel-Clupot et Rouot, 2014). La relation entre le conseil municipal et son conseil exécutif peut être observée en raison de la divergence de leurs intérêts. Le conseil, qui représente le peuple, donne la priorité au bien-être général des populations locales et prend des mesures basées sur leurs intérêts, tels que le bien-être personnel et les opportunités, plutôt que sur les besoins de la population (Brouard, 2014). Pour se faire l'élu ne divulguera pas la totalité de l'information en vue de se maintenir dans ce rôle, le maire détient plus d'informations que le conseil exécutif, il y'a donc asymétrie d'informations entre l'exécutif et l'élu (Jensen et Meckling, 1976). Le conseil mettra alors un système de contrôle visant à surveiller l'action de l'élu. Cependant, certains agents adoptent des stratégies pour contourner ces mécanismes de contrôle et s'installer dans leurs fonctions.

La théorie de l'agence est aussi utilisée dans ce cas, pour faire ressortir le lien entre les mécanismes de suivi-évaluation du budget programme et l'efficience. Il s'agit donc de l'affectation des crédits en fonction des résultats escomptés, le contrôle interne et le contrôle externe ainsi que les indicateurs de mesures de mesure de la personne. Tout ceci dans le but de surveiller l'action de l'agent (maire) qui se doit de satisfaire les besoins de sa population avant toute autre chose. Ces mécanismes de surveillance ont pour objectif de garantir l'utilisation optimale des ressources de la commune et par ricochet, éviter un gaspillage des deniers publics et les détournements. Ce qui permettra à la commune d'être plus efficiente dans la gestion quotidienne de ses obligations (Myerson, 1979).

Figure 1 : carte graphique de la revue de la littérature mobilisée



Source : auteurs

Encadré N°01 : lecture synoptique du schéma conceptuel de la littérature

Cette carte retraçant une lecture synoptique de la littérature mobilisée renseigne sur ce que la théorie de l'agence qui peut trouver ses prolongements dans une pléthore de structure organisationnelle, aussi complexe que simplifiée (Fama, Jensen, 1983), peut tout aussi expliquer les phénomènes au sein des organisations publiques (Wallace, 1987) comme le cas échéant des EPA (ENAM). En respectant le schéma d'analyse de principal/agent où l'agent à l'obligation de rendre compte de ses actes au principal, il a été en deuxièmement convoqué le corpus théorique de New Public Management (NPM) ou Nouvelle Gouvernance Publique. Troisièmement, la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) vient servir de passerelle entre le cadrant théorique et celui empirique. Ainsi, le budget pluriannuel, inspiré de la succession de réformes managériales stratégiques (DSRP, DSCE, SND30) vient parmi tant d'autres approches permettre de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le passage d'une logique de résultats suppose que soient intégrés dans le secteur public, des outils de mesure de la performance permettant d'associer à la mise en œuvre d'une politique publique identifiée par la nomenclature budgétaire, la définition des normes de performance à atteindre.

2. Méthodologie de la recherche

Créée en 1959 sous l'appellation de l'École Camerounaise d'Administration (ECA), c'est en 1964 qu'elle devient (ENAM). L'ENAM, est un établissement public à caractère administratif et professionnel, doté de la personnalité juridique et d'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle technique du ministre de la fonction publique et de la réforme administrative. Son siège est à Yaoundé. L'ENAM, peut statutairement assurer ses missions en tout autres lieu du territoire.

L'objectif de cette analyse est de comprendre les mécanismes d'exécution des engagements pluriannuels par la direction générale de l'ENAM en vue d'obtenir une performance. Contrairement à certains travaux sur les organisations africaines qui s'attèlent à forcer l'encastrement des spécificités de leurs contingences à celles occidentales, cette étude procède d'une approche exploratoire par des analyses qualitatives afin de mieux rendre justice aux phénomènes vécus (Tedongmo et Biwolé, 2023). Comme le soulignaient Manhouli et al. (2024) dans un contexte d'étude des organisations au Cameroun, au nombre des techniques mobilisées dans ces approches de traitement qualitatif des données, il existe les études de cas. Les principes des approches « enracinées » de (Glaser et Strauss, 1967) sont empruntés par cette méthode, proposée pour la première fois par (Yin, 1989), pour être utilisés dans l'étude de phénomènes peu connus (Strauss et al., 2004).

Spécifiquement, à la différence des travaux de (Seghir et Heyame, 2019) sur l'introduction de la comptabilité générale dans le secteur public en contexte marocains qui fait une étude de cas de trois établissements publics cette étude utilisera une approche d'un cas unique. Car, en accord avec la littérature de (Stake, 2008) dans la recherche qualitative, l'analyse de cas se concentre sur la compréhension expérientielle du cas tout en accordant une attention particulière à l'influence de son contexte social, politique et autre. Pour la majorité du public, une analyse détaillée des opérations est nécessaire pour améliorer la compréhension du cas.

Faisant suite à la stratégie de recherche adoptée, les entretiens semi-directifs ont été effectués. Elle se présente comme la méthode la plus apte à faire ressortir fidèlement les informations des données. L'un des pionniers de cette méthode, (Berelson, 1952), la définit comme « une technique de recherche pour une description objective, systématique et quantitative du contenu manifeste des communications, ayant pour but de les interpréter ».

Ainsi, elle est une méthode qui cherche à rendre compte de ce qu'ont dit les interviewés de la façon la plus objective possible et la plus fiable possible. Ils ont débuté par une question ouverte sur d'exécution des engagements pluriannuels, privilégiant l'inattendu, la nouveauté et la découverte (Strauss et al., 2004). Grâce à ce processus, et à la saturation théorique qui, au sens de Glaser et Strauss (1967), est le moment où le chercheur ne trouve plus de matériel supplémentaire susceptible de renforcer la théorie, les interviews ont été menés. Une vue panoramique des interviewés et des thématiques abordées peut être représentée ci-dessous :

Tableau 1 : Présentation des personnes interrogées

Interviews	Catégorie professionnelle	Niveau d'étude	Ancienneté	Région d'origine	Tranche d'âge	Genre
Interview 1	A1	Licence en science de gestion	35 ans	Centre	45-60 ans	Masculin
Interview 2	A2	Master recherche en en gestion	06 ans	Centre	35-60 ans	Masculin
Interview 3	A2	Licence en Sciences de Gestion	06 ans	Ouest	35-45 ans	Masculin
Interview 4	Cadre (12 ^{ème} catégorie)	Licence en comptabilité	30 ans	Sud	45-60 ans	Masculin
Interview 5	Cadre (12 ^{ème} catégorie)	Ingénieur en Génie Rural	07 ans	Centre	35-45 ans	Masculin

Source : auteurs

Tableau 2 : lecture analytique du guide

Thématique abordée	Questionnement correspondant	Portée contextuelle/ thématique
Caractéristiques du répondant	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est votre poste occupé vous au sein de votre entreprise ? • Quelle est l'année de création de votre entreprise ? 	Le préambule propose des questions dont l'objet est d'appréhender les caractéristiques du répondant plus ou moins en lien avec la thématique que nous leur soumettons.
Compréhension des concepts	<ul style="list-style-type: none"> • À votre avis c'est quoi le budget pluriannuel, qu'est-ce que le CDMT et le CBMT ? • L'ENAM dispose-t-elle d'un CDMT ou d'un document de suivi de son budget à moyen terme ? 	La première thématique porte sur la définition du budget pluriannuel, le CDMT et CBMT.
Exécution budgétaire des engagements pluriannuels	Comment budgétise-t-on leurs engagements pluriannuels ?	La deuxième thématique est liée aux contraintes que rencontrent les ordonnateurs dans le cadre de l'exécution budgétaire et les responsabilités y afférentes.
Budgétisation des engagements pluriannuels	Quels sont les mécanismes mis en place pour l'exécution et le suivi-évaluation des engagements pluriannuels au de l'ENAM ?	La troisième thématique porte sur le processus de budgétisation des engagements pluriannuels.
Supervision des processus de budgétisation des engagements pluriannuels au sein de l'ENAM	Comment se fait la comptabilité budgétaire des engagements pluriannuels par les ordonnateurs, et comment s'exécutent les paiements y afférents par les comptables publics ?	La quatrième thématique porte sur les mécanismes d'exécution et de suivi évaluation des engagements pluriannuels au sein de l'ENAM.

Perspectives de l'application de la planification pluriannuelle	Quelles solutions préconisez-vous pour accroître l'arrimage des EPA à la Programmation pluriannuelle ?	La cinquième thématique porte sur le processus de comptabilisation budgétaire des engagements pluriannuels.
Analyse de l'influence des engagements pluriannuels sur la performance des EPA	Pensez-vous que l'exécution du projet en engagement pluriannuel contribue à décroître la performance des EPA ? comment ?	La sixième et dernière thématique porte sur les solutions susceptibles de favoriser l'arrimage des EPA et dont de l'ENAM à la programmation pluriannuelle au vu de son impact sur la performance de ces dernières regorge.

Source : auteurs

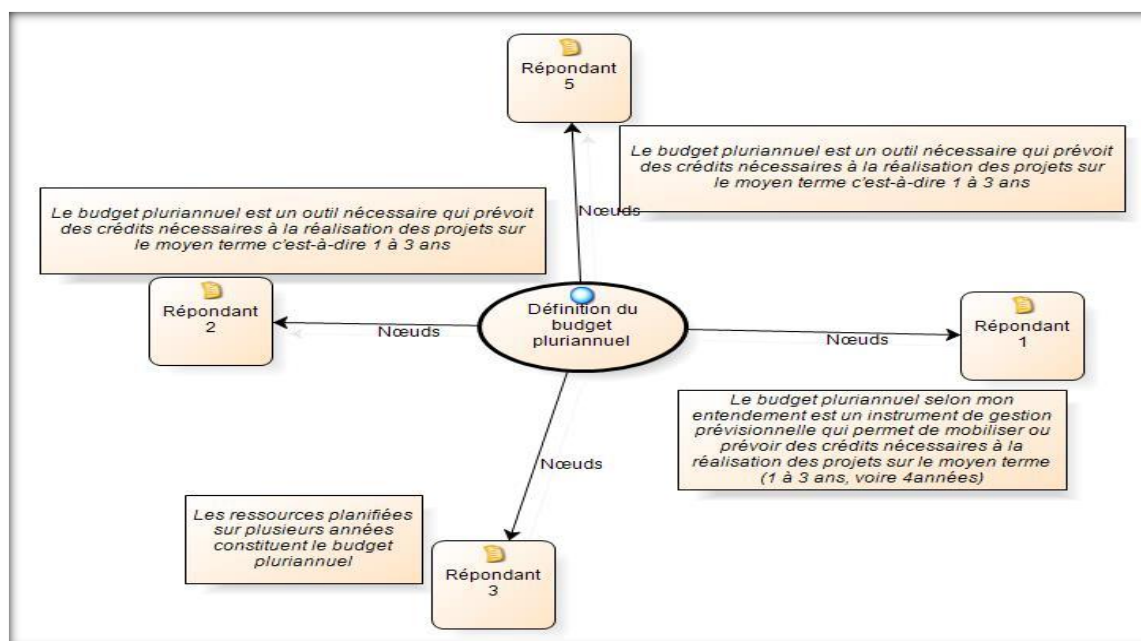
Suite à l'administration de ces guides d'entretiens, les données recueillies et retraduites ont été soumises à une analyse de contenu lexicale et thématique approfondie à l'aide d'un logiciel d'analyse (Nvivo version 12).

2.1. Exécution des engagements pluriannuels dans le budget des Établissements Publics Administratifs : analyse des résultats

Une fois présentée la méthodologie de notre analyse nous décrivons les différents résultats obtenus à partir du logiciel Nvivo version 12.

Concernant la définition du concept de budget pluriannuel, un aspect découle des discours des interviewés : le moyen terme (2 à 3 ans). L'expression moyen-terme ici s'étend comme une périodicité relative aux budgets pluriannuels comme en témoigne la figure ci-dessous :

Figure 2 : Perception du budget programme par les personnels ressources de l'ENAM



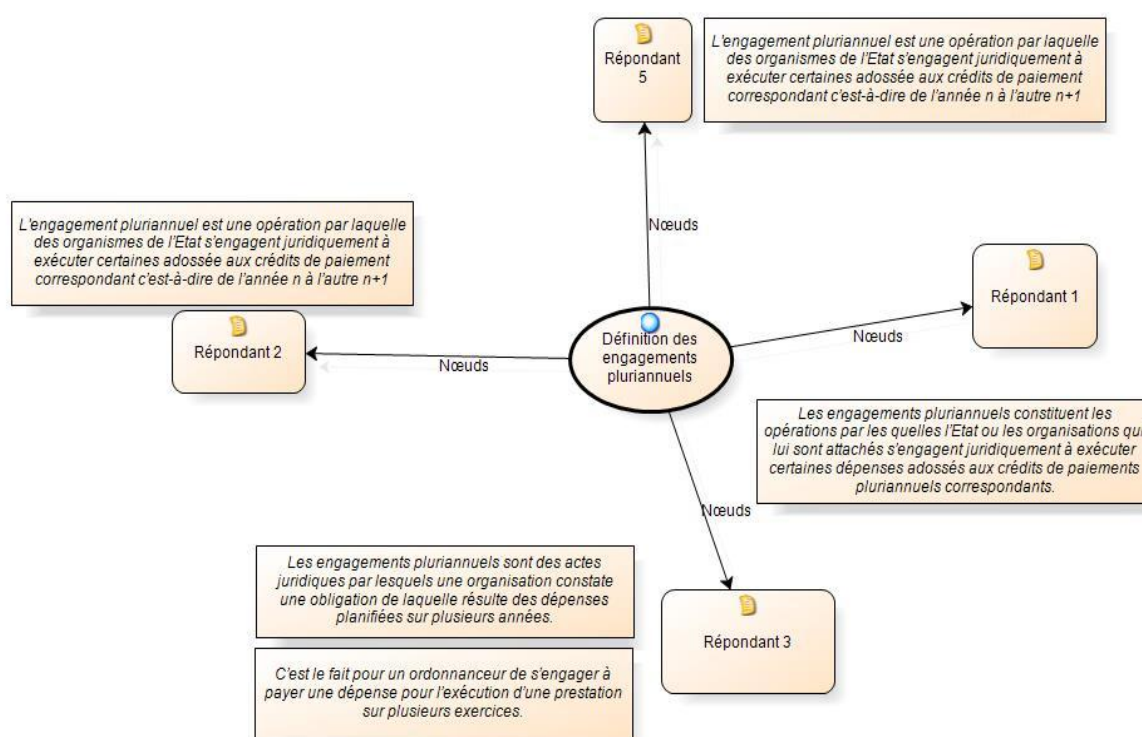
Source : auteurs à partir de Nvivo 12

Le budget pluriannuel est donc perçu comme un outil de gestion prévisionnelle des dépenses sur le moyen terme. Cette perception met en retrait l'idée de la planification des ressources et emplois sur une période annuelle.

2.1.1. Perception des engagements pluriannuels

Les définitions du concept d'engagement pluriannuel repérées dans le discours des interviewés ne sont pas très différentes de celles existantes dans la littérature. L'engagement pluriannuel est à cet effet perçu comme un acte juridique par lequel certains organismes étatiques s'engagent à réaliser une dépense pour l'exécution d'une prestation sur plusieurs exercices.

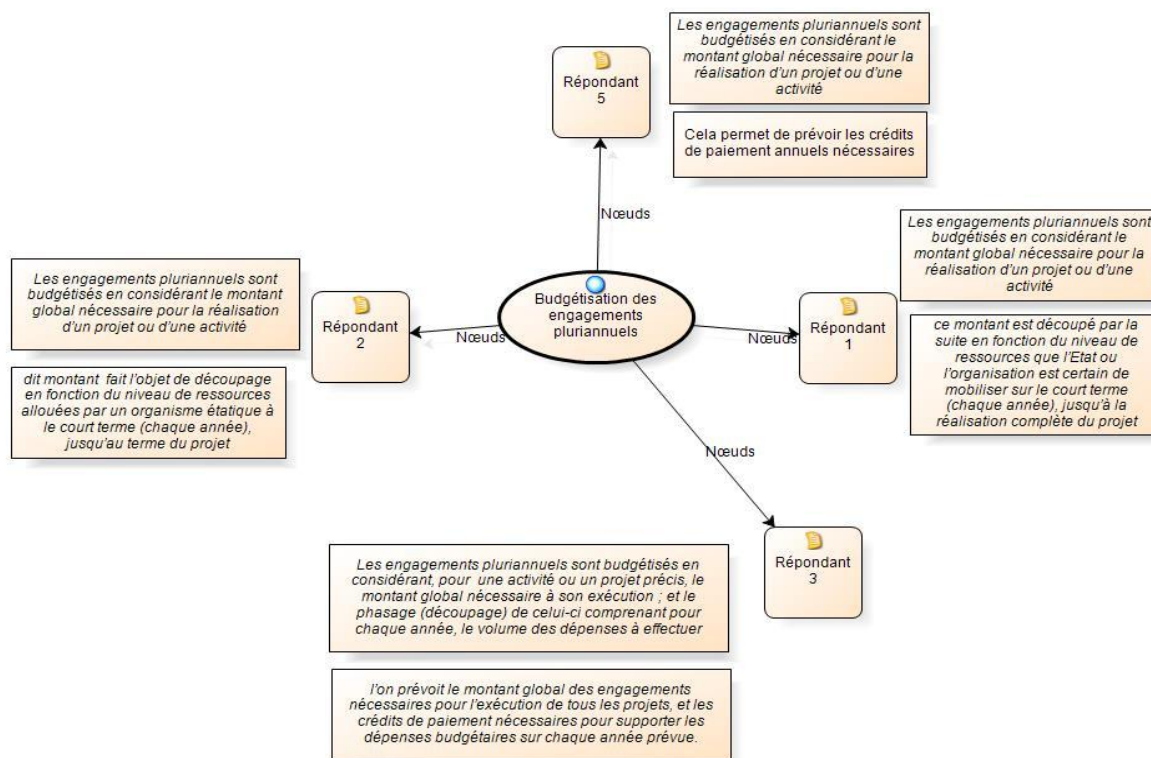
Figure 3 : Perception des engagements pluriannuels



Source : auteurs à partir de Nvivo 12

Cependant, il faut noter que la budgétisation de tel engagement obéit à une logique notamment celle des autorisations des engagements. Autrement dit, la budgétisation des engagements pluriannuels est faite en prenant comme de la limite supérieure des dépenses pouvant être engagés au cours d'une année budgétaire mais dont le paiement peut s'étendre sur plusieurs années. Les crédits de paiement s'entendant bien évidemment comme la limite supérieure des dépenses pouvant être payées au cours d'un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagements. La figure ci-dessous présente les idées recensées au près des interviewés.

Figure 4 : phase de budgétisation des engagements pluriannuels



Source : auteurs à partir de Nvivo 12

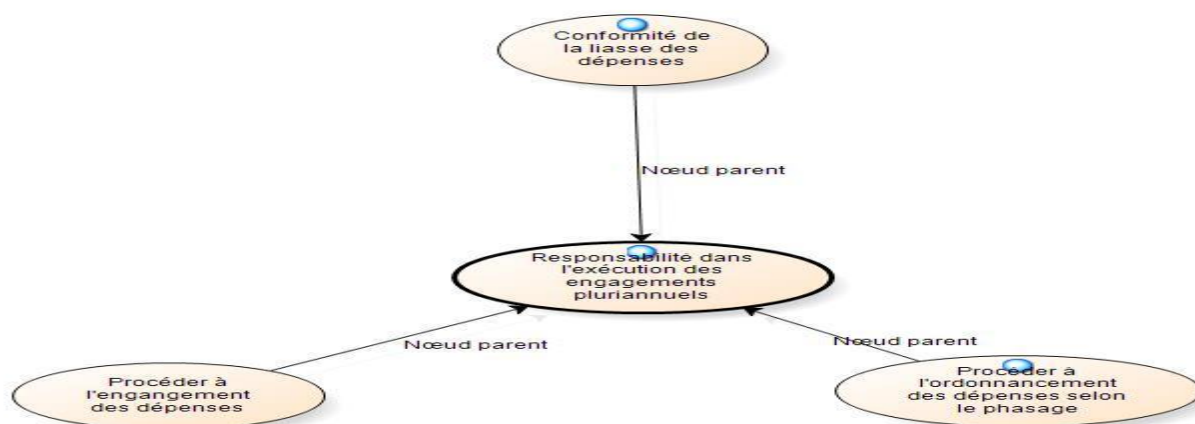
À la lecture de cette figure on note que la budgétisation des engagements pluriannuels permet de prévoir les crédits de paiement annuels nécessaires. Dès lors, les autorisations en AE et CP sont inscrites aux budgets de la structure sur le moyen terme.

2.1.2. Responsabilité des ordonnateurs dans l'exécution des engagements pluriannuels

À la question de savoir quelles sont les responsabilités qui incombent aux ordonnateurs dans l'exécution des engagements pluriannuels, les répondants nous révèlent que leurs responsabilités se situent à deux niveaux notamment la conformité des liasses de dépenses et l'ordonnancement des dépenses selon le phasage. Un interviewé affirme à ce propos : « Dans un premier temps, je dois m'assurer que les projets pluriannuels sont montés avec un phasage correspondant aux AE ET CP prévus. Dans un second temps, m'assurer de l'utilisations des crédits prévus conformément aux prévisions de chaque phase et que les projets ou marché soient exécutés selon le timing arrêté de façon pluriannuelle ».

Ces responsabilités peuvent être représentées par la figure suivante :

Figure 5 : Responsabilités des ordonnateurs dans l'exécution des engagements pluriannuels



Source : Auteurs à partir de Nvivo 12

2.1.3. Contraintes à l'exécution des engagements pluriannuels

Un regard sur ce diagramme laisse paraître que les différentes contraintes à l'exécution des engagements pluriannuels n'ont pas la même importance. Les contraintes ayant le plus meublées les propos des interviewés sont le respect des délais selon le phasage (59,43%) et le respect des montants à exécuter (40,57%).

Tableau 3 : Contraintes à l'exécution des engagements pluriannuels

Répondants	Respect des montants exécutés	Respect des délais selon le timing
Répondant 1	Le respect des montants effectivement exécutés par rapport aux autorisations des engagements.	Le respect des délais d'exécution par rapport au phasage ou au découpage, afin que les crédits soient en parfaite adéquation avec les prévisions budgétaires annuelles.
Répondant 2	Le respect des montants à exécuter par rapport aux autorisations d'engagements prévus.	Le respect des délais d'exécution lié au phasage des travaux pour que les crédits effectués soient en parfait accord avec les prévisions budgétaires annuelles.
Répondant 3	Les contraintes qui pèsent sur les ordonnateurs relativement au respect de leur exécution reposent essentiellement sur la mobilisation effective des ressources budgétisées.	Une autre contrainte peut être aussi le non-respect de la planification temporelle des projets qui peuvent s'exécuter sur des périodes beaucoup plus longues.
Répondant 5	Le respect des montants à exécuter par rapport aux autorisations d'engagements prévus.	Le respect des délais d'exécution lié au phasage des travaux pour que les crédits effectués soient en parfait accord avec les prévisions budgétaires annuelles.

Source : auteurs inspirés de la littérature

2.2. Quelques pistes de solutions en vue d'arrimer l'ENAM à programmation pluriannuelle

Nous proposons quelques solutions envisagées par les répondants sont assez variées issues de nos différents entretiens.

Tableau 4 : les solutions à l'arrimage des EPA à la programmation pluriannuelle

Répondants	Solutions
Répondant 1	Pour accroître l'arrimage des EPA à la programmation pluriannuelle, je pense qu'il faudrait davantage déléguer les compétences nécessaires (ainsi que le pouvoir y relatif) aux dirigeants car la programmation-t-elle qu'elle est effectué aujourd'hui, s'exécute essentiellement .au niveau de la tutelle (ministère).
Répondant 2	La sensibilisation et la formation des principaux acteurs de la chaîne de la performance des EPA. Accompagnements des acteurs de la chaîne de la performance lors de l'arrimage par les experts).
Répondant 3	Mettre sur pied un dispositif légal et réglementaire de prévision et de comptabilisation des AEP spécifique aux EP. Arrimer les outils d'exécution du budget des EP aux exigences liées à l'exécution des engagements pluriannuels. Faire évoluer le cadre budgétaire comptable réglementaire des EP afin qu'il prenne en compte les nouvelles exigences induites par la loi de 2018 relative aux engagements pluriannuels.
Répondant 5	La sensibilisation et la formation des principaux acteurs de la chaîne de la performance des EPA. Accompagnements des acteurs de la chaîne de la performance lors de l'arrimage par les experts).

Source : auteurs inspirés de la littérature

En somme, il ressort de nos analyses que les mécanismes d'exécution des engagements pluriannuels notamment la présentation des crédits en sous programmes et les indicateurs de mesure de performance résident principalement sur *une instance appelée le cadre de concertation budgétaire. Laquelle instance permet de passer en revue l'exécution physico financière des projets prévus avec les responsables impliqués ou concernés.* Ceci dans la

mesure où une bonne exécution du budget conduirait à atteindre plus aisément les objectifs de l'école.

Encadré N°02 : Recommandations opérationnelles à destination des gestionnaires publics.

L'analyse souligne les mécanismes d'exécution des engagements pluriannuels notamment, la présentation des crédits en sous programmes et les indicateurs de mesure de performance qui sont principalement appréciés à travers *un cadre de concertation budgétaire (Conférences Élargies de Programmation Budgétaire et de Performance Associée (CEP-PA)). Laquelle instance permet de passer en revue l'exécution physico financière des projets prévus avec les responsables impliqués ou concernés.* Ceci dans la mesure où une bonne exécution du budget conduirait à atteindre plus aisément les objectifs de l'école.

Néanmoins, force a été donnée de constater que le budget pluriannuel à l'ENAM ne s'opère pas sans entrave. Il s'agit en l'occurrence : du non-respect du timing (mise à disposition tardive de la subvention), le non-respect des montants des dépenses à exécuter (mise à disposition partielle de la subvention) ou encore l'absence d'un cadrage légal et consacré, pour permettre une application saine de la programmation pluriannuelle. C'est sur la base de ces contraintes qu'ont pu être proposées des recommandations telles que :

- *La sensibilisation et la formation des principaux acteurs de la chaîne de la performance des EPA ;*
- *La formation des acteurs de la chaîne de performance par les experts ;*
- *La mise sur pied d'un dispositif légal et réglementaire de prévision et de comptabilisation des AEP spécifique aux EP ;*
- *L'Arrimage des outils d'exécution du budget des EP aux exigences liées à l'exécution des engagements pluriannuels ;*
- *Accroître le transfert de compétences nécessaires en matière de programmation aux dirigeants opérationnels sous un certain contrôle de ceux de la tutelle (ministère) ;*
- *L'évolution du cadre budgétaire comptable réglementaire des EP en tenant en compte les évolutions des lois de finances.*

Source : auteurs, issus des travaux.

3. Discussion des résultats

Les engagements pluriannuels sont essentiels pour assurer la stabilité et la prévisibilité des dépenses publiques. Ces mécanismes permettent une gestion plus rigoureuse et une allocation efficace des ressources sur plusieurs années. Bien que la littérature en contexte camerounais ne soit pas abondante en termes d'engagements pluriannuels des exécutions budgétaires (EPEB), il faut tout même souligner que cette recherche n'est exclusive. En effet, selon Tametong et Belinga (2022) et la Direction Générale du Budget (2024) soulignent l'importance de la digitalisation dans les procédures administratives et l'exécution des marchés publics. Ils affirment que l'introduction de sous-programmes pour la soumission de crédits permet une meilleure gestion du budget et un suivi plus précis des dépenses publiques. La DGB (2024)

relève également le rôle de la concertation budgétaire dans l'amélioration de la coordination entre les services administratifs et l'allocation efficace des ressources. Pour ce qui est du Ministère des Finances, son rapport annuel de 2020 souligne l'importance des contrats de performance en tant que mécanisme de performance, formalisant les objectifs, les ressources nécessaires et les méthodes d'évaluation, ce qui améliore en fin de compte la performance des institutions de l'administration publique. Au nombre des mécanismes d'EPEB existants, les résultats de cette analyse a mis en avant la présentation des crédits en sous-programme et le cadre de concertation budgétaire comme outils de performance des EPA. En effet, des travaux constatent que la présentation des crédits en sous-programmes améliore considérablement les institutions administratives publiques en facilitant la comparaison des performances des différents sous-programmes et la prise de décisions budgétaires éclairées. Tametong et Belinga (2022) proposent que la classification des crédits en fonction des activités et des objectifs d'un programme global facilite la gestion du budget, identifie les responsabilités budgétaires et améliore le suivi des dépenses publiques. La Direction Générale du Budget (2024) souligne que la présentation des crédits en sous-programmes favorise une plus grande transparence et un contrôle plus efficace des finances publiques, permettant des décisions budgétaires plus transparentes.

En outre, un cadre de concertation budgétaire est essentiel pour améliorer les performances des institutions publiques administratives. Il permet aux différents acteurs de la gestion budgétaire de discuter et de coordonner les décisions financières, ce qui conduit à une meilleure compréhension des priorités et des objectifs budgétaires. Il en résulte une meilleure compréhension des priorités et des objectifs budgétaires, et donc une allocation plus efficace des ressources. La Direction Générale du Budget (2024) souligne également le rôle du cadre dans le renforcement de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des finances publiques. En impliquant toutes les parties prenantes, il permet de suivre de près l'exécution du budget et d'identifier rapidement les divergences ou les inefficacités. Toutes ces analyses empiriques peuvent s'encadrer des travaux théoriques où l'efficacité de l'action publique est visée : celle de l'agence et des incitations. En effet, les élus et les assemblées délibérantes possèdent des informations, des compétences, une expertise ; pratiquent une spécialisation des tâches et y investissent du temps (Brouard, 2014). La délégation fait naître un risque, celui d'une divergence des intérêts du citoyen et de ceux de l'élu. Car, le contrôle des élus par les citoyens est difficile ex post ; aussi il est impératif d'exercer ex ante, une sélection adaptée en passant par élections (Michel-Clupot et Rouot, 2014).

Pour amoindrir les effets d'opportunismes, d'asymétrie d'information dus à la relation d'agence, plusieurs solutions sont souvent suggérées. La théorie des incitations propose de mettre en place des incitations qui permettent à l'agent de révéler ses préférences afin d'éviter les risques de sélection adverse et d'aléa moral. Rappelons, en effet, le résultat de (Myerson, 1979). Pour pallier les problèmes d'agence au sein de l'administration publique (asymétrie dans la distribution de l'information, le problème de l'opportunisme) et garantir une nette amélioration de l'exécution budgétaire, le budget programme va introduire des mécanismes de gouvernance propres à instaurer une relation d'agence plus équilibrée entre les élus et administrés. Ainsi, pour amener l'action des mandataires à répondre de façon appropriée aux vœux de leurs mandants, le nouveau régime financier de l'État va moderniser les contrôles externes a posteriori d'une part et les contrôles internes a priori d'autre part.

La théorie de l'agence est aussi utilisée dans ce cas, pour faire ressortir le lien entre les mécanismes de suivi-évaluation du budget programme et l'efficacité. Il s'agit donc de l'affectation des crédits en fonction des résultats escomptés, le contrôle interne et le contrôle externe ainsi que les indicateurs de mesure de la performance. Tout ceci dans le but de surveiller l'action de l'agent (maire) qui se doit de satisfaire les besoins de sa population avant toute autre chose. Ces mécanismes de surveillance ont pour objectif de garantir l'utilisation optimale des ressources de la commune et par ricochet, éviter un gaspillage des deniers publics et les détournements. Ce qui permettra à la commune d'être plus efficace dans la gestion quotidienne de ses obligations (Myerson, 1979).

Conclusion

L'étude avait pour objet de comprendre comment les engagements pluriannuels sont exécutés au sein des institutions publiques administratives camerounaises afin d'en clarifier les ambiguïtés inhérentes à sa mise en œuvre. Ainsi, au travers d'une analyse qualitative appliquée à un EPA, l'ENAM, trois résultats saillants ont été décelés. Premièrement, s'agissant de la perception du concept de budget pluriannuel, il ressort d'une part que la budgétisation des engagements pluriannuels permet de prévoir les crédits de paiement annuels nécessaires. D'autre part, les responsabilités des ordonnateurs de l'exécution des engagements pluriannuels, se situent à deux niveaux : la conformité des liasses de dépenses et l'ordonnancement des dépenses selon le phasage. Deuxièmement, pour ce qui est des contraintes liées à l'exécution des engagements pluriannuels, les analyses indexent par ordre décroissant, le respect des délais selon le timing et le respect des montants à exécuter. Troisièmement, des pistes de solution ont été évoquées notamment, la sensibilisation et la formation des principaux acteurs de la chaîne

de la performance des EPA ; la mise sur pied d'un dispositif légal et réglementaire de prévision et de comptabilisation des AEP spécifique aux EP ; l'arrimage des outils d'exécution du budget des EP aux exigences liées à l'exécution des engagements pluriannuels et ; l'évolution du cadre budgétaire comptable réglementaire des EP. De ces analyses, l'étude recommande donc le renforcement des capacités et l'accompagnement des acteurs de la chaîne à la performance des EPA ; la mise sur pied d'un dispositif légal et réglementaire de prévision et de comptabilisation des AEP spécifique aux EPA. Toutefois, au regard de la spécificité qu'observe chaque ministère de tutelle, peut-on penser à une reproductibilité stricte des recommandations ? Dans cette veine, des études ultérieures pourraient questionner les déterminants de l'optimisation de la planification budgétaire pluriannuelle au sein des EPA.

BIBLIOGRAPHIE

- Amar, A., Berthie, L. (2007). Nouveau management public : Avantages et limites. The New Public Management: Advantages and Limits, *Gestion et Management Publics*, (5).
- Baker, R. (2022). Government Accounting in Canada: A special issue. *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, 39(3) : 288-292.
- Barilari, A. (2005). Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs. *Actualité Juridique ; Edition droit administratif*, (13) : 696-702.
- Bekhechi, C., Benmansour. (2016). Le nouveau management public et la modernisation de l'administration publique », *Aggregates of Knowledge Review*, 2 (2) : 14-28.
- Blondal, J., (2003). La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », in *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. 2(4) : 21-45.
- Brouard, S. (2014). Principal/agent, *Dictionnaire des politiques publiques*, Boussagnet et al., Sciences Po, Paris : 523-530
- Charreaux, G. (2000). La théorie positive de l'agence : positionnement et apports », *Revue d'économie industrielle*, 92(2/3) : 192-214.
- Cherkaoui, A., Haouata, S. (2017). Éléments de réflexions sur les positionnements épistémologiques en Sciences de Gestion », *Revue Interdisciplinaire*, 1(2) : 1-20.
- Collange, G., Demangel, P., Poinsard, R. (2006). Guide méthodologique du suivi de la performance, *Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement*.
- Degron, R. (2016). La LOLF, un esprit à revivifier dans le nouveau contexte européen », *Revue Gestion et Finances publiques*, 6 : 26-33.
- DGB (2024). « Examen et analyse des documents budgétaires des entités publiques ».
- Gangloff, F. (2009). Le Nouveau Management Public et la Bureaucratie Professionnelle, (17).
- Girod-Séville, M., Perret, V. (1999). Fondements épistémologiques de la recherche, *Méthodes de Recherche en Management* », Thiétart, R., éd. : 30-33.
- Hughes, O. E., (1994). *Public Management and Administration* », London: Macmillan.
- Jensen, M., Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, 3(4) : 305-360.
- Manhouli, D. B. N., Kouam, T. É. E., Nongni, C. L., Mafogang, N. F. C., (2024). Performance des entreprises d'e-commerce en période de la COVID-19 : une analyse exploratoire des contingences camerounaises. *Journal of Academic Finance*, 15.

- Mazouz, B. (2012). Gestion par résultats. Dans L. Côté et J.-F. Savard (Dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca.
- Mazouz, B., Garzon, C., Picard, P., (2012). Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance. *Management international*, 16(3) : 92-100.
- Merrien, F. X., (1999). La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. *Lien social et politique*, 41 : 95-103.
- Michel-Clupot, M., Rouot, S. (2014). Communication financière des collectivités locales : l'apport de la théorie de l'agence au politique, *Revue Française de Gestion*, (8) : 55-70.
- Ministère des Finances (2020). « Rapport annuel sur la situation des entreprises publiques et établissements publics au 31 décembre 2020 ».
- Myerson, R. (1979). Incentive Compatibility and the Bargaining Problem, *Econometrica*, 47(1) : 61-73.
- OECD (2008). *Performance Budgeting. A Users Guide*.
- Onana, S. P. (2020). Analyse de l'impact du budget programme sur l'économie Camerounaise ». *Revue des Études Multidisciplinaires en Sciences Économiques et Sociales*, 5(1) : 161-186.
- Pesqueux, Y. (2010). Pour une épistémologie des organisations, *Hal-00510860* : 25.
- Savoie, D. J. (2006). What is wrong with the New Public Management? Comparative Public Administration », *Research in Public Policy Analysis and Management*, Emerald Group Publishing Limited, 15(13) : 593-602.
- Seghir, K. O., Heyame, Z. (2019). L'introduction de la comptabilité générale dans le secteur public : Etude de cas de trois établissements publics marocains. *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit*, 3(2).
- Stake, R. E. (2008). Qualitative case studies.
- Tametong, S., Belinga, M. P. Y. (2022). Digitalisation et performance des administrations publiques au Cameroun.
- Tedongmo, T. H., Biwolé-Fouda, J. (2023). Les formes élémentaires du management en Afrique.
- Wacheux, F. (1996). *Méthodes Qualitatives et Recherche en Gestion* », édition : Economica.