

THEME:

**LE CADRE GENERAL DE GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES**



Introduction

Il n'existe pas une définition toute faite des finances publiques, tant le domaine est dynamique. Cependant, la doctrine s'accorde à retenir **ses éléments formels** d'une part, en faisant des finances publiques une branche du droit public, qui traite du droit budgétaire, du droit fiscal et de la comptabilité de l'Etat, des autres entités publiques, et des organismes de sécurité sociale le cas échéant; **et substantiels** d'autre part, dans la mesure où elles étudient sous tous leurs aspects, les charges et les ressources de ces entités.

Dans l'histoire, les finances publiques ont été influencées par deux courants de pensées: La théorie Keynésienne et la théorie du New Public Management.



Objectif du module

Ce module a pour objectif de permettre aux participants de comprendre l'environnement juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques au Cameroun.



Sommaire

Introduction

- I. Les sources normatives de gestion des finances publiques.**
- II. Les principes et le cadre institutionnel de gestion des finances publiques de l'Etat.**

- A. les principes budgétaires;**
- B. les acteurs budgétaires;**
- C. les acteurs de l'action financière de l'Etat.**
- D. les processus budgétaires.**

III. Les principes de gestion des établissements publics

- IV. Les principes et le cadre juridique de gestion des finances des collectivités territoriales décentralisées.**

Conclusion



I. Les sources normatives des finances publiques

A. La Constitution

- Enonce des principes de gestion des finances publiques (ex: consentement à l'impôt);
- fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes nature (26 al 4);
- règle certains aspects de la procédure législative relative au vote du budget notamment les conditions d'élaboration du budget (article 34);
- habilite la loi à régir les principes et règles de gestion des finances publiques.



B. Le Régime financier de l'Etat et des autres entités publiques du 11 juillet 2018

- arrête la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des finances publiques;
- fixe les règles relatives à la nature, au contenu, à la présentation et à l'élaboration et à l'adoption des lois de finances;
- énonce les principes relatifs à la gestion des budgets publics et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la mise en œuvre desdits principes;
- Institue la comptabilité publique dans ses trois variantes (comptabilité générale, budgétaire et d'analyse des coûts).



C. Les autres textes à caractère financier

- La loi de 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance;
- Les lois de Juillet 2017 portant statut général des entreprises et établissements publics;
- La loi N°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées;
- Les lois de finances;
- Les autres lois à caractère financier;
- Les textes réglementaires à caractère financier (les décrets portant règlement général de la comptabilité publique, nomenclature budgétaire , calendrier budgétaire, régime du contrôle administratif...);
- La réglementation sur les Marchés Publics (décret 2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des Marchés Publics...);
- Les circulaires (circulaire du Ministre des finances portant exécution du budget, les circulaires du MINDEVEL, du DGI et du DGD...).



II. Les principes et le cadre institutionnel de gestion des finances publiques

A. LES PRINCIPES BUDGETAIRES

1. L'Annualité (art 4 al 1 et 2 de la loi RFE)

❖ PRINCIPE

- Autorisation annuelle des recettes et des dépenses;
- Exécution annuelle du budget;
- Application du système de l'exercice pour la comptabilité budgétaire et celui de système de gestion pour la comptabilité patrimoniale.

❖ EXCEPTIONS

- Les autorisations qui dépassent l'année (Les autorisations d'engagement (AE), les reports de crédits) ;
- Les autorisations pour une période inférieure à l'année (Les lois de finances rectificatives, les douzièmes provisoires).



2. L'Universalité Budgétaire

❖ PRINCIPE

- La règle de non compensation;
- La règle de non affectation.

❖ EXCEPTIONS

- Les budgets annexes ;
- Les comptes spéciaux du trésor (Les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce);
- Les fonds de concours;
- La parafiscalité (art 6 al2).



3. L'Unité Budgétaire

❖ Définition du principe d'unité (art 4 al 5 RFE)

« toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées dans un document unique appelé budget de l'Etat »

Le principe l'unité budgétaire signifie que le budget doit contenir sur le plan juridique toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat.

❖ Aménagements du principe d'unité

- Les budgets annexes (art 43 RFE);
- Les comptes spéciaux du trésor (art 44 à 48);
- Les fonds de concours (art 49 al 3).



4. La Spécialité Budgétaire

❖ SIGNIFICATION DU PRINCIPE

Le principe de la spécialité des crédits veut que les crédits ouverts par la loi de finances soient "affectés" à une dépense bien déterminée

Application: La spécialisation des crédits par programme et par dotation (art 32 al 1 RFE)

Le vote des plafonds d'autorisations d'emplois se fait par ministère (art 60 al 4 RFE)

❖ DÉROGATIONS AU PRINCIPE

- Les crédits provisionnels;
- Les crédits évaluatifs;
- Les virements de crédits;
- Les transferts de crédits.



5. La Sincérité Budgétaire



❖ Définition du principe de sincérité

- a) La sincérité du budget (art 4 al8 RFE);
- b) La sincérité des comptes (art 75 al3).

❖ Portée du principe de sincérité

- a) Le budget doit découler d'un cadrage macro-économique sincère;
- b) Le DOB et l'appréciation de la sincérité du cadrage macro-économique et budgétaire du projet de budget de l'année n+1.

6. La Transparence Budgétaire

❖ Définition

La transparence est l'un des derniers principes de gestion de finances rappelé en droit camerounais par l'art 4 al 9 qui recommande que soit mis à la disposition du public, les informations sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers. Ces informations doivent être objectives et produites dans un format et un langage accessible au public.

❖ Application

- a) Adoption d'un code de transparence et de bonne gouvernance le 11 juillet 2018;
- b) Production d'un budget citoyen.



B. Les acteurs budgétaires



1. Les acteurs de la préparation du budget

❖ *Les acteurs relevant de l'exécutif*

- le Président de la République;
- le Premier Ministre;
- Le Gouvernement ;
- Les Ministères de coordination (le MINFI, le MINMAP, le MINEPAT et le MINDDEVEL);
- Les responsables de programme;
- Les organes délibérants;
- Le contrôleur financier (art 70, al 5 RFE).

❖ *Les acteurs relevant du parlement*

- Les Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du SENAT;
- Les Assemblées Plénières.



2. Les acteurs de l'exécution du budget

❖ *L'ordonnateur (art 65 et 66)*

▪ En recettes

Ordonnateur principal unique: le ministre des finances

Ordonnateurs délégués: les autres chefs de départements ministériels ou assimilés et les agents de l'administration fiscale.

▪ En dépenses

Ordonnateur principal: les Ministres et assimilés, les Chefs d'organes et institutions constitutionnels

Ordonnateurs secondaires: Les responsables des services déconcentrés de l'Etat bénéficiaires des autorisations de dépenses

Ordonnateur délégué: toute personne ayant reçu de la part d'un ordonnateur principal ou secondaire, une désignation en vue de poser des actes d'ordonnancement dans les matières et pour les natures de dépenses qui sont expressément indiquées.

❖ Le contrôleur financier (art 70)

Personnel du ministère des finances placé auprès des entités publiques, qu'il accompagne à optimiser l'exécution de leur budget, à travers des conseils, des avis, des contrôles et des visas.

❖ Le comptable public (art 71)

Agent public ayant la charge exclusive du recouvrement, de la garde et du maniement des fonds et valeurs, de la tenue des comptes de l'Etat et les autres entités publiques

Catégorisation:

- Comptables deniers et comptable d'ordre
- Comptable supérieurs et comptables subordonnés
- Comptables principaux et comptables secondaires
- Comptables centralisateurs ou non centralisateurs



3. Les organes de contrôle



❖ Les organes de contrôle administratif

- Les Services du CONSUPE;
- Les services spécialisés des ministères (MINFI, MINEPAT, MINMAP et MINDEVEL);
- Les Inspections Générales des Ministères;
- L'ANIF;
- La CONAC.

❖ La Juridiction des Comptes

- Juge les comptes des comptables publics;
- Juge les fautes de gestion des ordonnateurs;
- Certifie le Compte Général de l'Etat;
- Assiste le parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement en matière financière;
- Evalue la performance de la gestion des politiques publiques.

❖ Les organes de contrôle parlementaire

- ☐ Les Commissions d'enquête parlementaires (art 85 al 4);
- ☐ commissions des finances;
- Le Rapporteur Général des recettes (art 85 al 2)
- Les Rapporteurs Spéciaux chargés des dépenses publiques et du contrôle de l'usage des fonds publics
- ☐ les Assemblées plénières.



C. Les acteurs de l'action financière de l'Etat

❖ La BEAC

La Banque Centrale émet la monnaie de l'Union Monétaire et en garantit la stabilité. Elle apporte aussi son soutien aux politiques économiques générales élaborées dans l'Union.

❖ Le TRÉSOR PUBLIC

Il est chargé entre autres de:

- La supervision, la coordination et le contrôle des activités du réseau comptable du trésor;
- L'élaboration et mise en œuvre de la politique de gestion de la trésorerie;
- Suivi comptable de la dette intérieure et extérieure;
- Emission et gestion des titres publics à souscription libre;
- Organisation et suivi des marchés financiers et monétaires.



❖ La CAA (Caisse Autonome d'Amortissement)

Elle a pour mission de mettre en œuvre la politique d'endettement et du financement des projets et programmes ainsi que la gestion des marchés de capitaux. A cet effet, elle assure la programmation des décaissements des financements extérieurs et fonds de contrepartie. Par ailleurs, elle effectue des études analytiques et prospectives relatives aux engagements de l'Etat et ses organismes en vue de la production de la stratégie d'endettement de l'Etat qui constitue une annexe du projet de loi de finance.

❖ Le CNDP (Comité National de la Dette Publique)

Il a pour mission de suivre et de coordonner la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique et de veiller à sa mise en cohérence avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat. A ce titre, il propose des plafonds d'endettement annuel sur la base des analyses de la soutenabilité des finances publiques. De même il émet un avis motivé sur les requêtes et offres de financement intéressant l'Etat ainsi que sur les emprunts publics intérieurs et extérieurs ou les emprunts privés garantis par l'Etat.

❖ L'INS (Institut National de la Statistique)



D. Les processus budgétaires

1. La préparation du budget

❖ La phase préparatoire

- Revue des activités;
- Revue des projets d'investissement ;
- Revue de la performance.

❖ La phase du cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme

- Elaboration des projections triennales initiales des dépenses;
- Elaboration et actualisation des cadrages macroéconomique et budgétaire à moyen terme;
- Organisation du Débat d'orientation budgétaire (DOB).

❖ La phase de la préparation détaillée du budget et des documents budgétaires

❖ La phase de finalisation et d'approbation du projet de loi de finances



2. L'exécution du budget

❖ *En recettes* *principe*

- Emission
- liquidation
- Recouvrement

Exception: recettes recouvrées en versement spontané nécessitant des émissions en régularisation

❖ *En dépenses*

- Engagement
- Liquidation
- Ordonnancement
- Paiement

Exceptions: procédures dérogatoires (avances de trésorerie, régies d'avances...)



3. Le contrôle du budget (suivi-évaluation)

❖ *Le contrôle préventif et la surveillance*

C'est le contrôle à priori et concomitant à la gestion. C'est également un contrôle de régularité et de soutenabilité des actes de gestion des ordonnateurs, en recettes en dépenses et en gestion matières. Il vise à accompagner la gestion des entités publiques dans le sens de la performance et de la prévention aux atteintes à la fortune publique, il est mis en œuvre par l'auditeur interne, les inspections générales, le contrôleur financier et le comptable public.

❖ **les contrôles à posteriori**

À l'issue de la gestion, des audits (de conformité, de performance, ou financier) peuvent être commis à l'initiative de toute partie intéressée (exécutif, législatif, ou judiciaire)



4. La reddition des comptes

- Obligation de production du rapport d'exécution à mi-parcours du budget en vue de l'organisation du DOB et des rapports d'exécution trimestriels par le ministère des finances (art 11 et 85 al 8);
- La production trimestrielle du TOFE;
- Obligation de tenue de la comptabilité budgétaire: par les ordonnateurs et comptables publics (art.74 LRFEEP);
- Obligation de tenue de la comptabilité générale de l'Etat à travers notamment la production du compte général de l'Etat annexé à la loi de règlement (art.75 et 76 LRFEEP);
- La comptabilité analytique instituée auprès des ordonnateurs (art.77);
- La comptabilité des matières, valeurs et titres: Obligation de production du compte de gestion matières des ordonnateurs (art 78);
- La production des rapports d'exécution du budget par les contrôleurs financiers.

III. Les principes de gestion des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)

1. Le principe de l'autonomie financière des CTD

- Les CTD disposent de budgets et de ressources propres (art 11 CGCTD) : à ce titre, elles
- Elaborent et votent leur budget ;
- Bénéficient de ressources provenant de l'Etat ;
- Reçoivent tout ou partie de ressources tirées de l'exploitation de ressources naturelles ;
- Produisent des ressources propres nécessaires à la promotion du développement économique, social, sanitaire etc

III. Les principes de gestion des Etablissements Publics (EP)

1. Le principe de l'autonomie financière des EP

- Les EP disposent de budgets et de ressources propres (art 4 loi 2017/010) : à ce titre, elles
- Elaborent et votent leur budget ;
- Bénéficient de ressources provenant de l'Etat, d'autres EP ou des CTD (art 8 et 9 loi 2017/010 ;

2. les principes de gestion budgétaire de l'Etat central s'applique à l'EP;

Ses organes de gestion sont: le conseil d'administration et la direction générale, tous nommés par décret présidentiel;

Un contrôleur financier et comptable y sont nommés par le minfi.

2. Les principes budgétaires des Collectivités Territoriales Décentralisées

- Le principe de l'annualité ;
- Le principe de l'universalité ;
- Le principe de l'équilibre des recettes et des dépenses ;
- Le principe de l'unité budgétaire ;
- Le principe de légalité

Les principales règles de préparation, de vote, d'adoption et de contrôle du budget de la CTD

- Un arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités territoriales et du Ministre chargé des finances fixe le calendrier et les modalités de préparation, d'adoption et d'approbation du budget de la CTD (art 415 CGCTD) ;
- Le Chef de l'Exécutif prépare le budget de la Collectivité Territoriale ;

Le CGCTD prévoit des règles de ration pour certaines natures de dépenses

A. Budget de la Commune et de la Mairie de la ville:

- Les prévisions de dépenses d'investissement ne doivent pas dépasser un plafond de 40% des dépenses totales ;
- Les prévisions de dépenses de fonctionnement ne doivent pas dépasser un plafond de 60% ;
- Les dépenses de personnels sont cantonnées dans une limite de 35%.

B. Budget de la Région :

- Les prévisions de dépenses d'investissement ne doivent pas excéder un plafond de 60% des dépenses totales ;
- Les prévisions de dépense de fonctionnement ne doivent pas excéder un plafond de 40% ;
- Les dépenses de personnels sont cantonnées dans une limite de 30%.

- Le budget de la CTD est voté par l'organe délibérant au plus tard le 15 décembre de chaque année ;
- Le budget de la CTD est approuvé par arrêté du représentant de l'Etat dans un délai de (15) jours suivant la date de réception par celui-ci ;
- Les opérations d'exécution du budget de la CTD incombent aux ordonnateurs, aux contrôleurs financiers et aux comptables publics ;
- Les opérations relatives à l'exécution du budget de la CTD sont soumises au contrôle juridictionnel, au contrôle administratif, au contrôle de l'organe délibérant et aux audits.

CONCLUSION

En définitive, le socle normatif de gestion des finances publiques au Cameroun a été stabilisé avec la promulgation des lois N° 2018/011 et 012 portant respectivement Code de Transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et Régime Financier de l'Etat et des autres entités publiques.

Toutefois, l'un des textes d'applications en l'occurrence le RGCP, qui boucle par ailleurs le processus de transposition des normes communautaires de décembre 2011 a été signé le 7 Juillet 2020. Ces textes sont porteurs de beaucoup d'innovations et apportent plus d'explications sur les modalités pratiques nécessaires au travail des différents acteurs notamment les CF.

Vous êtes par conséquent tous interpellés, sur l'exigence de conformer votre déploiement professionnel à ces règles et principes qui fondent la gestion des finances publiques.



**MERCI POUR VOTRE
BIEN AIMABLE ATTENTION**

