



**S. E., Mr Paul BIYA**

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN

# LIVRE BLANC



RÉFORME  
DES FINANCES PUBLIQUES  
DU CAMEROUN  
2011

RÉFORME

# > Préface



*Les crises économiques et financières mondiales se succèdent depuis les années 1990 affectant les politiques de développement du Cameroun. Mettant ainsi en évidence les insuffisances du système public de gestion économique et financière en place depuis les indépendances, elles renforcent la nécessité d'une réforme en profondeur du cadre institutionnel et des modes de gestion de l'État.*

*Des nouvelles politiques ont été engagées par le Gouvernement, dans le cadre des différents programmes d'ajustement structurel. Celles-ci ont permis de stabiliser les équilibres macro-économiques et de poser les bases d'une relance saine, compatible avec la réduction de la pauvreté. De nouveaux instruments de pilotage économiques et budgétaires ont progressivement été développés et plus globalement, un vaste programme de modernisation de l'État, soutenu par les partenaires au développement a été entrepris. Ces différents chantiers ont permis de résister plus efficacement aux aléas de la conjoncture internationale.*

*Grâce à cet ambitieux programme de réformes mis en œuvre dans le domaine de la gestion économique et financière sous la haute impulsion du Président de la République S.E., Mr Paul BIYA ainsi qu'aux énormes sacrifices consentis par les populations, le Cameroun a atteint en 2006, le Point d'Aboutissement de l'Initiative PPTE.*

*Pour notre pays, les conséquences de cet heureux aboutissement ont été immédiates. Au plan externe, elles se traduisent notamment, par la signature d'accords de remise de dette, de nouveaux accords de dons ou de prêts avec les pays amis et organismes internationaux et des prêts accordés au secteur privé par les partenaires techniques et financiers, l'amélioration de la perception du pays par les organismes de notation internationaux, ainsi que le regain d'intérêt des investisseurs. Au plan interne, elles ont permis le desserrement des contraintes sur la gestion budgétaire, pour une relance progressive des investissements publics dans les infrastructures économiques et sociales et l'amélioration du fonctionnement des administrations avec la reprise des recrutements dans la fonction publique.*

*Dans le contexte de cette crédibilité retrouvée, les pouvoirs publics ont engagé une deuxième génération de réformes avec pour ambition affichée de faire du Cameroun un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité à l'horizon 2035. Cette nouvelle vision du développement intègre quatre grands objectifs, à savoir : réduire substantiellement la pauvreté ; devenir un pays à revenu intermédiaire ; atteindre le stade de nouveau pays industrialisé ; renforcer l'unité nationale et consolider le processus démocratique.*

*Pour atteindre ces quatre grands objectifs, le Gouvernement compte mettre en œuvre de manière cohérente et intégrée un certain nombre de politiques publiques, au premier rang desquelles on retrouve :*

- I/ la mise en œuvre du Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) ;*
- II/ la consolidation du processus de décentralisation pour accroître le dynamisme socio-économique de toutes les régions du Cameroun ;*
- III/ la modernisation de l'administration par la promotion de la gestion axée sur les résultats et des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;*
- IV/ le renforcement de la déconcentration de la gestion du personnel de l'État ;*



*V/ la rénovation du système de gestion des finances publiques par la mise en œuvre du nouveau régime financier de l'État.*

*Incontestablement, la réforme des finances publiques constitue le levier essentiel dans la mise en œuvre efficace de ces politiques publiques en raison des défis qu'elle doit relever, notamment la consolidation et la préservation des équilibres financiers, la transformation du mode d'allocation et de gestion des ressources publiques, mais aussi, et surtout au regard des enjeux importants qu'elle met en exergue sur la bonne gouvernance, la croissance et l'emploi.*

*Le 1<sup>er</sup> janvier 2013 sera mis en œuvre l'intégralité des dispositions du nouveau régime financier de l'État telles que formulées dans la loi N° 2007/006 du 26 décembre 2007. À partir de cette date, les lois de finances seront bâties sur les principes de la nouvelle gouvernance financière.*

*Dans le cadre de cette réforme, les administrations camerounaises s'engagent dans une démarche de changement de culture organisationnelle, axée sur les résultats et sur une allocation judicieuse des ressources et une plus grande transparence dans la gestion.*

*La nouvelle architecture budgétaire sera plus lisible, les politiques publiques seront inscrites dans des programmes pluriannuels dotées d'objectifs et d'indicateurs de performance. Dans chacun des Ministères, des responsables seront désignés par programme et de nouveaux dispositifs opérationnels de gestion du budget de l'État seront mis en place. Le contrôle de la gestion publique sera consolidé par un renforcement du rôle du Parlement, de la société civile et des organes de contrôle juridictionnel.*

*Dans le cadre de sa politique de communication, le Ministère des Finances a le plaisir de mettre à disposition de ses concitoyens le présent ouvrage, intitulé "Le Livre Blanc de la Réforme des Finances Publiques du Cameroun".*

*Le Livre Blanc a pour ambition de faciliter la compréhension du contenu de cette importante réforme. Il a été conçu pour en expliciter clairement les enjeux, autrement dit, la mutation des valeurs à opérer qui constitue la toile de fond de la modernisation de l'État. Il se propose d'apporter auprès des administrations et des usagers, un éclairage sur les changements que le nouveau régime financier est susceptible d'induire. Il vise en définitive à parler du pourquoi et du comment de la réforme, afin d'en faire ressortir le leitmotiv.*

*À ce titre, le Livre Blanc est destiné à un large public ; à ceux qui doivent comprendre et décider, tels que les membres du Gouvernement, les Parlementaires et les élus locaux ; à ceux qui doivent comprendre et influencer, à savoir les leaders d'opinion, les médias, les responsables des organisations de la société civile, les intellectuels, les partenaires au développement... ; à ceux qui doivent comprendre et appliquer la réforme, tels les personnels de l'ensemble des administrations et des organismes publics... ; à ceux qui doivent comprendre et en bénéficier, c'est-à-dire les usagers, les citoyens...*

*Le Gouvernement compte sur une adhésion massive et constructive à cette réforme, permettant de contribuer ainsi au renforcement de la démocratie et au renouveau de la gestion publique dans notre pays.*

**Le Ministre des Finances  
ESSIMI MENYE**

# > Table des matières



>	Introduction	8
>	<b>PARTIE 1 : Les bénéfices attendus de la réforme des finances publiques</b>	<b>11</b>
1	<b>Un rééquilibrage des pouvoirs en matière budgétaire</b>	<b>12</b>
1.1	Un recentrage du rôle du Ministère des Finances et une responsabilisation accrue des autres Ministères	13
1.1.1	Le Ministère des Finances recentré sur ses missions principales	13
1.1.2	Chaque Ministre devient responsable de son propre budget en termes de dépenses	13
1.2	Un Parlement renforcé	14
1.2.1	Les parlementaires mieux informés	14
1.2.2	Le champ du contrôle parlementaire s'élargit	14
1.3	Une Chambre des Comptes aux compétences réaffirmées	15
1.3.1	Un véritable contre-pouvoir	15
1.3.2	Des liens plus étroits avec le Parlement	16
1.3.3	L'émergence d'un rôle d'assistance et de conseil au Gouvernement	16
2	<b>Une modernisation de l'administration</b>	<b>17</b>
2.1	Une nouvelle organisation interne	18
2.2	De nouveaux métiers	18
2.3	Une nouvelle culture administrative	19
2.4	Vers une e-administration	19
3	<b>Une réforme au service du citoyen</b>	<b>20</b>
3.1	Une information plus lisible, plus variée et disponible	21
3.2	Une meilleure prise en compte des préoccupations du citoyen	21
3.3	Un meilleur contrôle citoyen	22
4	<b>Une coopération optimisée</b>	<b>23</b>
4.1	Les financements extérieurs réorganisés en fonction des politiques nationales	24
4.2	L'harmonisation des actions des partenaires techniques et financiers	24
4.3	En route vers l'appui budgétaire	25
4.4	Des finances publiques conformes aux standards internationaux	26
>	<b>PARTIE 2 : Les fondamentaux du nouveau régime financier</b>	<b>27</b>
1	<b>L'évolution des grands principes budgétaires</b>	<b>28</b>
1.1	Les quatre principes classiques réaffirmés	29
1.1.1	L'annualité	29
1.1.2	L'unité	29
1.1.3	La spécialité	29
1.1.4	L'universalité	30
1.2	Les deux nouveaux principes clés	30
1.2.1	La sincérité	30
1.2.2	La transparence	30
2	<b>Le cœur du nouveau régime financier : la budgétisation par programmes</b>	<b>31</b>
2.1	La nécessaire réforme de l'ancien régime financier	32
2.2	Qu'est-ce que le Budget programme ?	33
2.3	L'élaboration du Budget programme	35
2.3.1	A la source du Budget programme, prospective et planification	35
2.3.2	La préparation du Budget programme	36
2.3.3	Le pilotage du Ministère des Finances	37
2.3.4	La validation par l'Exécutif	37
2.3.5	L'examen en deux temps par le Parlement	38
2.4	La mise en œuvre du Budget programme	38
2.5	Le contrôle du Budget programme	39
2.5.1	Le contrôle a priori de la qualité des programmes	39
2.5.2	Le contrôle à posteriori de la qualité des programmes	40



<b>3</b>	<b>Le nouveau visage des comptes de l'État</b>	<b>42</b>
3.1	Une comptabilité budgétaire normalisée	43
3.2	Une comptabilité générale complète	44
3.3	Une comptabilité analytique instituée, corollaire de la performance	45
<b>4</b>	<b>La réaffirmation du monopole du Trésor Public</b>	<b>46</b>
4.1	La personnalisation financière de l'État	47
4.2	Le dévoiement du système	47
4.3	La remise en ordre	48
<b>5</b>	<b>L'évolution du rôle des principaux acteurs budgétaires</b>	<b>49</b>
5.1	Une plus grande responsabilisation de l'ordonnateur	50
5.2	Une réorientation du rôle du contrôleur financier	50
5.3	Un comptable qui répond de la sincérité des comptes publics	51
<b>6</b>	<b>La nécessaire modernisation informatique</b>	<b>52</b>
6.1	Un système obsolète et trop cloisonné	53
6.2	Révolutionner en profondeur mais en douceur	53
6.2.1	Un système intégré, piloté par le Ministère des Finances	53
6.2.2	Un réseau plus accessible, pour une information budgétaire plus transparente	54
<b>&gt;</b>	<b>PARTIE 3 : La mise en œuvre de la réforme</b>	<b>55</b>
<b>1</b>	<b>Une réforme préparée, pilotée et évaluée</b>	<b>56</b>
1.1	Le Plan de Modernisation, feuille de route de la réforme	57
1.1.1	Des objectifs opérationnels à court et moyen termes	57
1.1.2	Une démarche respectueuse des cycles budgétaires	57
1.1.3	Des actions rigoureusement définies	58
1.2	Les instances de pilotage aux commandes	59
1.2.1	Le Comité chargé du pilotage des Réformes des Finances Publiques	59
1.2.2	Le Comité de Pilotage de la Plateforme de Dialogue	60
1.2.3	Le Secrétariat Technique des Réformes des Finances Publiques	60
1.2.4	Les Ministères et les institutions	61
1.3	Le suivi-évaluation, une étape novatrice et essentielle	62
1.3.1	Un plan d'actions précis pour une mise en œuvre soigneusement orchestrée	62
1.3.2	Des documents d'analyse stratégique pour un suivi en temps réel	62
1.3.3	Une évaluation externe indépendante	62
<b>2</b>	<b>Une démarche participative</b>	<b>63</b>
2.1	Une société civile fortement associée	64
2.2	Une administration responsabilisée	64
2.3	Des partenaires techniques et financiers impliqués	65
2.3.1	Un solide dispositif institutionnel	65
2.3.2	D'importants appuis consacrés aux réformes des finances publiques	66
<b>3</b>	<b>Une réforme en trois grands paliers</b>	<b>68</b>
	2007-2009 : La mise au point des conditions de mise en œuvre	69
	2010-2013 : La finalisation du bloc juridique	69
	2011-2013 : L'intégration du bloc informatique	69
<b>4</b>	<b>La stratégie de formation, catalyseur de la réforme</b>	<b>70</b>
4.1	Une stratégie de formation innovante pour répondre aux carences existantes	71
4.2	Un plan de formation à double détente	71
4.2.1	Le plan d'urgence	71
4.2.2	Les actions de longue durée	72
<b>5</b>	<b>La stratégie de communication, un engagement de convictions</b>	<b>74</b>
5.1	Des outils pour faire connaître et comprendre la réforme	75
5.2	Savoir informer certes, mais surtout savoir intéresser et impliquer	75
5.3	Une communication ciblée et en continu	77
<b>&gt;</b>	<b>Conclusion</b>	<b>78</b>
<b>&gt;</b>	<b>Glossaire</b>	<b>79</b>



# > Introduction



Une mutation est en cours dans les institutions camerounaises, avec pour objectif la modernisation en profondeur de l'État. Texte clé de cette réforme devenue nécessaire au regard des enjeux nationaux et internationaux, la loi 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État rénove les règles budgétaires, financières et comptables datant de 1962. Après cinq ans de travaux pour sa mise en œuvre progressive, le nouveau régime financier entrera pleinement en application le 1er janvier 2013.

L'une des grandes innovations de cette réforme est de faire passer l'État camerounais d'une culture de moyens à une culture de résultats.

**La performance, c'est-à-dire la capacité à atteindre des résultats attendus, est introduite au cœur du nouveau cadre budgétaire.**

Dans un contexte général de raréfaction des ressources publiques, l'objectif affirmé est de mieux dépenser pour optimiser l'action de l'État.

Si le cœur de la réforme en cours concerne les finances publiques, celle-ci entraîne dans son sillage l'évolution de bien d'autres secteurs de l'État : le rééquilibrage des pouvoirs exécutif et législatif, la responsabilisation des acteurs à tous les échelons de l'administration, le renforcement des contrôles sur la dépense publique, la diffusion d'une culture de performance au sein d'une administration réorganisée... Portée par une volonté politique forte et durable, cette réforme globale est l'une des plus ambitieuses qu'ait engagé le Cameroun.

Fruit d'une réflexion menée depuis 2001, soutenue par un exceptionnel consensus politique et économique, cette réforme reste aussi réaliste et prudente. Les moyens humains et financiers nécessaires ont été déployés sans bouleverser les fondamentaux qui sous-tendent l'action de l'État camerounais. L'objectif est d'assurer une transition en profondeur mais en douceur vers un budget de performance, sans menacer les acquis initiés par l'Ordonnance de 1962.

D'ici 2013, grâce au travail de toute l'administration engagée dans un effort commun, le pays se sera doté d'un système moderne de finances publiques, pour une meilleure efficacité des politiques publiques au service du citoyen. Ce faisant, le nouveau régime financier permettra au Cameroun de se conformer aux nouvelles exigences internationales, une avancée qui permettra d'améliorer la coopération dans le domaine de la gestion publique.

**La qualité du cadre de pilotage de la réforme mis en place par les pouvoirs publics, le soutien des partenaires techniques et financiers et l'effort de modernisation portant en parallèle sur l'ensemble de l'État camerounais font de cette réforme un important événement politique, administratif, social et économique.**



Le budget reflète les grands choix et priorités politiques d'un gouvernement.

Il constitue une véritable déclaration de ses objectifs et traduit ses priorités économiques et sociales.

Bien plus qu'un simple instrument technique de présentation des recettes et des dépenses de l'État, le budget est le plus important texte d'orientation annuel de l'action du gouvernement.

RÉFORME





Palais de l'Unité



Ministère des Finances



Ministère de l'Economie,  
de la Planification et  
de l'Aménagement du Territoire

## **LES BÉNÉFICES ATTENDUS DE LA RÉFORME DES FINANCES PUBLIQUES**

Pourquoi une telle réforme ?

Qu'est-ce qui justifie qu'une rénovation d'une telle ampleur, portée sur plusieurs années et à tous les échelons de l'appareil administratif, soit aujourd'hui entreprise ?

Si l'actuel système budgétaire, comptable et financier répond en partie aux besoins du pays, une série de dysfonctionnements a été observée. Ces derniers prennent en partie leur source dans l'Ordonnance de 1962 qui fixait jusqu'alors le régime financier du Cameroun.

Ce texte fondateur est devenu obsolète, au regard des nouveaux besoins, dans un monde devenu plus complexe. Des adaptations partielles ont bien sûr été entreprises au fil du temps mais elles ne peuvent remplacer une rénovation en profondeur.

La modernisation de la gestion financière de l'État camerounais est donc devenue impérieuse en ce qu'elle doit permettre aux administrations de faire face aux défis de notre époque. Les enjeux de cette ambitieuse réforme sont politiques, administratifs, sociaux et économiques.

Les mesures entreprises visent au rééquilibrage des pouvoirs budgétaires, à la modernisation de l'administration, à une coopération renforcée avec les partenaires techniques et financiers, et, au final, à une meilleure prise en compte des préoccupations des citoyens.

## 1

## 1

# Un rééquilibrage des pouvoirs en matière budgétaire

Le nouveau régime financier participe à la démarche de démocratisation engagée par les différentes réformes constitutionnelles depuis 1996. Il concourt au rééquilibrage des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière budgétaire. Ainsi, le Parlement est renforcé dans sa mission de contrôle de l'Exécutif, la Chambre des Comptes voit ses compétences réaffirmées, tandis que se dessine une meilleure répartition des rôles entre le Ministère des Finances et les autres départements ministériels.



Premier Ministère



Assemblée Nationale

Chambre des Comptes de la Cour  
Suprême du Cameroun

## 1.1 Un recentrage du rôle du Ministère des Finances et une responsabilisation accrue des autres Ministères

### 1.1.1 Le Ministère des Finances recentré sur ses missions principales

La réforme des finances publiques s'attache à déconcentrer la conduite du processus budgétaire, jusqu'alors quasi entièrement menée par le Ministère des Finances. La loi du 26 décembre 2007 opère un **recentrage du rôle du Ministre chargé des Finances**. Rappelons que l'Ordonnance de 1962 avait fait de celui-ci l'ordonnateur unique du budget de l'État. Au fil des années, le développement de l'appareil étatique avait rendu ce système inopérant. Afin d'améliorer la gouvernance budgétaire, le nouveau régime financier rééquilibre les rôles au sein de l'Exécutif : les fonctions de gestion du Ministre chargé des Finances sont transférées aux autres Ministres. Le Ministre chargé des Finances peut désormais se consacrer pleinement à son rôle de régulation. Il reste cependant chargé de centraliser les budgets de tous les Ministères et de veiller à leur conformité technique. Il conserve certaines prérogatives qui font de lui le garant de la bonne exécution des lois de finances : il reste l'ordonnateur principal en matière de recettes du budget de l'État, il assure la gestion de la trésorerie et sur proposition d'un ordonnateur, il a la possibilité de virer des crédits à l'intérieur d'un chapitre, d'une section à une autre et d'un programme à un autre.

### 1.1.2 Chaque Ministre devient responsable de son propre budget en termes de dépenses

Le nouveau régime financier consacre le principe des ordonnateurs multiples et affirme leur responsabilité dans l'exécution des programmes. Le Ministre prépare son budget, l'exécute et en rend compte.

Conséquemment, **le nouveau régime financier lui autorise une plus grande souplesse dans la gestion de ses programmes**. Une nouveauté l'illustre bien : la possibilité qui lui est désormais donnée d'effectuer lui-même, par arrêté, des virements de crédits à l'intérieur d'un même programme, dans la limite de 15 % de la dotation initiale. Pendant logique de ces nouvelles responsabilités budgétaires, les Ministres devront désormais rendre compte de l'exécution de leurs programmes à travers la production d'un compte administratif, d'un Projet de Performance des Administrations (PPA) annexé au projet de loi de finances et d'un Rapport Annuel de Performance (RAP) annexé au projet de loi de règlement.

**Profond changement dans les pratiques budgétaires, ce rééquilibrage des rôles budgétaires au sein de l'Exécutif vise à améliorer la qualité et le niveau de la dépense publique et à accroître l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques.**

# 1

## 1.2 Un Parlement renforcé

La loi 2007/06 confie au Parlement de nouvelles responsabilités, en particulier un rôle accru dans le débat sur les finances de l'État et un plus grand pouvoir de contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

### 1.2.1 Les parlementaires mieux informés

Pour permettre aux Parlementaires, et, à travers eux, aux citoyens, d'avoir une vision plus claire des opérations budgétaires, le nouveau régime financier **prévoit une présentation totalement renouvelée** : le budget ne sera plus présenté uniquement par nature de dépenses (fonctionnement, investissement, intervention, etc.) mais par programmes traduisant les politiques publiques (sécurité, culture, santé, justice, etc.). Ainsi, l'examen de la loi de finances se fera désormais en deux temps : les Députés se prononceront d'abord sur les politiques gouvernementales (à travers l'examen des programmes) avant d'examiner les moyens mis à disposition pour leur exécution. Dès lors, les débats parlementaires, tant pour l'examen du budget que pour son exécution, ne portent plus uniquement sur les crédits et leur justification, mais aussi sur les programmes et les objectifs des politiques publiques.

Autre innovation inhérente à l'amélioration de l'information du Parlement, le Gouvernement a désormais **l'obligation de transmettre au Parlement le rapport d'exécution du budget de l'État à mi-parcours**, permettant aux rapporteurs de la Commission chargée des Finances de mieux préparer le questionnaire à adresser aux membres du Gouvernement lors du vote de la loi de règlement.

**“L'exécution du budget de l'État à mi-parcours fait l'objet d'une information écrite fournie au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 30 septembre de l'année courante.”** (Extrait de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, article 35 alinéa 2).

### 1.2.2 Le champ du contrôle parlementaire s'élargit

L'un des plus importants leviers prévus par le nouveau régime financier pour améliorer le contrôle parlementaire est **la systématisation des enquêtes des Députés**. La Commission chargée des Finances au sein du Parlement désignera désormais en début de chaque session budgétaire un rapporteur général pour les recettes et des rapporteurs spéciaux chargés des dépenses publiques et du contrôle de l'usage des fonds publics, y compris des fonds de l'aide publique au développement. Ceux-ci pourront procéder à tout moment, à toutes les investigations qu'ils jugeront utiles aussi bien dans les administrations publiques et les institutions nationales, que dans les projets financés par les partenaires techniques et financiers.

**“Les rapporteurs spéciaux (...) disposent du pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Aucun document ne peut leur être refusé, réserve faite des sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, au secret de l’instruction et au secret médical.”** (Extrait de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l’État, article 70).

Autre avancée importante pour les Parlementaires, **la loi portant régime financier de l’État définit le déficit budgétaire et en règlemente pour la première fois le mécanisme**, c’est-à-dire la possibilité de voter une loi de finances dans laquelle les recettes propres ne couvrent pas l’ensemble des dépenses. Désormais, le Gouvernement peut décider de recourir à cette pratique, uniquement si le Parlement l’y autorise. Celui-ci en arrête alors les modalités et le montant, dans la limite d’un seuil soutenable pour le pays.

Enfin, l’amélioration du contrôle parlementaire est consolidée par **la réaffirmation de l’importance de la loi de règlement**. Le nouveau régime financier fait obligation au Gouvernement de faire le dépôt de la loi de règlement avant celui de la loi de finances de l’année suivante, accompagné du RAP. Ce faisant, les Parlementaires ont désormais le temps d’examiner en profondeur le résultat d’exécution du budget passé avant de voter la loi de finances suivante. La loi de règlement retrouve ainsi toute sa substance politique et législative.

### 1.3 Une Chambre des Comptes aux compétences réaffirmées

En vue d’améliorer la transparence dans les finances publiques, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun voit sa mission de contrôle sur les comptes de l’État réaffirmée par le nouveau régime financier. Son rôle de contre-pouvoir est renforcé par sa fonction de conseil au Parlement et au Gouvernement.

#### 1.3.1 Un véritable contre-pouvoir

Née de la démarche de démocratisation engagée par les différentes réformes constitutionnelles depuis 1996, la Chambre des Comptes est **le juge des comptes de l’État et de la bonne exécution de la dépense publique**. À ce titre, le nouveau régime financier réaffirme sa mission de contrôle externe sur les finances publiques. La Chambre des Comptes se voit ainsi confirmée dans son rôle de contre-pouvoir, d’autant plus qu’elle exerce, en vertu de la loi du 29 décembre 2006 portant organisation de la Cour Suprême (article 39, alinéa c), un rôle d’assistance et de conseil aux pouvoirs exécutif et législatif. Cette mission se concrétise notamment par l’élaboration de trois types de rapports : le rapport annuel d’activités, le rapport sur les comptes de l’État et, le cas échéant, les rapports thématiques (sur les caisses d’avance, les frais de justice, les versements spontanés, les mises à disposition de fonds, etc.).

# 1

## 1.3.2 Des liens plus étroits avec le Parlement

Dans la perspective de l'amélioration de la transparence dans les finances publiques, la Chambre des Comptes mène désormais **des actions d'information auprès des Députés de la Commission des Finances et du Budget du Parlement**. Ces actions ont notamment pour objet de présenter aux Parlementaires, et à travers eux, aux citoyens, le contenu des rapports évoqués plus haut, d'exposer les principales constatations et dysfonctionnements relevés par la Chambre à l'occasion de ces contrôles et de proposer des mesures visant à remédier à ces lacunes. Dans le même esprit d'amélioration du contrôle des finances de l'État, la Chambre des Comptes, toujours en vertu de la loi du 29 décembre 2006, **donne son avis sur le projet de loi de règlement**. A ce titre, elle doit en être saisie par le Gouvernement.

## 1.3.3 L'émergence d'un rôle d'assistance et de conseil au Gouvernement

Pour ce faire, un cadre de collaboration a été créé entre le Ministère des Finances et la Chambre des Comptes sur la production et le contrôle des comptes de gestion. Lors de ces réunions, **la Chambre des Comptes expose les dysfonctionnements constatés dans les comptes de l'État**. Le Ministre chargé des Finances apporte des réponses susceptibles de remédier aux défauts constatés, afin de rendre les comptes réguliers et sincères.

**Fidèle à la démarche de démocratisation engagée par la Constitution de 1972 dans sa lecture de 1996, le nouveau régime financier confirme la Chambre des Comptes comme un réel contre-pouvoir dans le dispositif institutionnel camerounais.**

## 2

## Une modernisation de l'administration

Le nouveau régime financier engage l'ensemble des administrations dans une dynamique de modernisation à tous les échelons. Ce processus vertueux fait émerger de nouveaux métiers, une nouvelle organisation interne, de nouveaux outils pour aboutir à une nouvelle culture administrative axée sur les résultats.



Ministère des Postes et des Télécommunications

## 2.1 Une nouvelle organisation interne

Le rééquilibrage des pouvoirs budgétaires au sein de l'Exécutif entraîne nécessairement une **réorganisation interne de l'administration en fonction des nouvelles missions induites par la réforme**. Rappelons qu'en vertu du nouveau régime financier, le processus budgétaire n'est plus entièrement assuré par le Ministère des Finances mais redistribué au profit de chacun des Ministères, chargés d'élaborer, de conduire et de rendre compte de leur propre budget. Ces derniers sont donc investis de nouvelles missions pour lesquelles des services idoines seront créés tandis que d'autres seront renforcés.

Par ailleurs, **la configuration administrative doit désormais épouser la logique du Budget programme**. Chaque Ministère doit évaluer ses services pour les adapter au nombre de ses programmes. Compte tenu de la complexité de cette opération, il est prévu, dans un premier temps, de caler la définition des programmes sur les structures existantes, pour arriver, à terme, à une adaptation des cadres organiques à la budgétisation par programmes.

## 2.2 De nouveaux métiers

La réforme met en place des modes de gestion plus modernes. Ceux-ci vont entraîner **l'émergence de nouveaux métiers**, et dans la foulée, l'apparition de nouvelles procédures, de nouveaux instruments de travail et de nouvelles techniques de gestion administrative. Un exemple : la budgétisation par programmes instaure le contrôle de gestion au sein de l'administration. Avec ce nouveau type de contrôle, les agents qui ont la charge de l'exécution des politiques publiques ne doivent plus seulement rendre compte des moyens utilisés mais aussi du niveau de satisfaction des objectifs. Cette démarche, qui n'existait pas dans l'Ordonnance de 1962, exige une formation permettant l'acquisition des nouvelles compétences requises.

Pour accompagner ces évolutions et les pérenniser, **un ambitieux plan de formation** a été élaboré. Il prévoit la formation de formateurs chargés de la mise en œuvre du régime financier, la création d'une banque de modules de formation et la mise à niveau des principaux acteurs de la réforme. Un dispositif permanent de formation et la mise en place d'un dispositif de pilotage de la formation rattaché au Secrétariat Technique des Réformes des Finances Publiques (STRFP) sont aussi prévus.

**Le plan de formation devant garantir une réalisation cohérente et efficace de la réforme, les actions de formation seront synchronisées avec le rythme de mise en œuvre des réformes. À terme, le plan de formation résoudra le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande de formation. Il permettra aussi de valoriser les qualifications acquises en matière de réforme.**

### 2.3 Une nouvelle culture administrative

Les nouvelles missions assignées aux agents de l'État induisent un changement de la conception même du travail administratif, qui passe **d'un mode directif à un mode participatif**. Le travail est décloisonné entre la hiérarchie et la base. Pour réussir la gestion par programmes, le travail doit être collectif, chacun est impliqué, chaque service est important. Les objectifs ayant été clairement identifiés grâce à la budgétisation par programmes, chaque agent est conscient que son travail concourt à un objectif commun.

Cette nouvelle culture place le citoyen et la qualité de service rendu au cœur de l'administration, alors que celle-ci avait jusqu'alors tendance à se replier sur elle-même, faute d'objectifs clairement établis. La relation qui se bâtit avec l'utilisateur permet par extension de **renforcer la crédibilité de l'administration**.

### 2.4 Vers une e-administration

La réussite de la budgétisation par programmes ne peut se faire sans l'utilisation systématique des dernières technologies au sein de notre administration : signatures électroniques, soumissions de marché en ligne, consultation des données administratives via les "infos-centres"... Cela signifie, en clair, l'abandon de la gestion manuelle qui caractérise encore beaucoup de nos procédures. A l'heure actuelle, seules quelques procédures de gestion budgétaires et financières sont informatisées mais restent peu intégrées, avec des applications qui communiquent tant bien que mal entre elles. La réforme nous oblige à **informatiser en profondeur** et à mettre en place de grandes plateformes informatiques permettant l'échange des données en temps réel, via Internet et Intranet. La réforme du régime financier est une opportunité pour le Cameroun de faire une avancée considérable dans l'e-administration.

**En dotant les gestionnaires de responsabilités nouvelles, en mettant à leur disposition les outils techniques adaptés, la réforme modernise l'État en profondeur. Centrée sur la performance, en prise directe avec la réalité du terrain et des services, la nouvelle gestion publique engage l'ensemble des administrations dans une dynamique de progrès continu qui portera ses fruits au bénéfice du citoyen.**

## 3

## Une réforme au service du citoyen

En favorisant la diffusion d'une information plus accessible, le nouveau régime financier donne aux citoyens une plus grande visibilité sur la prise en compte de leurs préoccupations. Ce faisant, il accroît le contrôle citoyen sur l'action de l'État.



### 3.1 Une information plus lisible, plus variée et disponible

L'ancienne présentation budgétaire était très complexe, extrêmement technique, assortie de documents basés sur une série de chiffres incompréhensibles pour la population. En mettant clairement en avant les politiques publiques, la nouvelle présentation budgétaire donne à chacun la possibilité de comprendre aisément les objectifs visés et les résultats attendus. **Le nouveau budget est plus lisible pour les citoyens.**

La loi du 26 décembre 2007 fait en outre obligation à l'administration de produire de **nouveaux documents budgétaires**, tels que le PPA et le RAP. Ceux-ci seront largement diffusés et mis à la disposition du grand public.

### 3.2 Une meilleure prise en compte et satisfaction des préoccupations du citoyen

En améliorant l'efficacité de l'action des administrations, **le nouveau processus budgétaire garantit une meilleure prise en compte et satisfaction des préoccupations du citoyen.** Revenons ici sur le mécanisme qui sous-tend la budgétisation par programmes : mettant en avant les instruments de planification, le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), les stratégies sectorielles et ministérielles, ainsi que les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), ce nouveau processus renforce le lien entre les grandes priorités nationales et la budgétisation. Les administrations doivent désormais exprimer leur budget en politiques publiques, traduites en programmes assortis d'indicateurs de performances. Le Budget programme énonce donc désormais clairement le bénéfice attendu de l'action de l'État pour la collectivité. Dès lors, il ne devrait plus y avoir de décalage entre les discours politiques et les actions menées. Le citoyen peut s'assurer que ses préoccupations sont bien traduites en actions. L'efficacité dans la lutte contre la pauvreté s'en trouve renforcée.

Véritable feuille de route de l'action de l'État à moyen terme, les documents de stratégie nationale, tels que **le DSCE** et les stratégies sectorielles qui en découlent, sont élaborés dans le cadre d'un large processus participatif, impliquant toutes les catégories socioprofessionnelles. Pour leur élaboration, des commissions se rendent dans les dix régions à la rencontre des habitants, des chefs traditionnels, des élus locaux, des comités de développement, des Parlementaires et des ONG. Ces témoignages variés permettent aux agents de l'État de mieux cerner les besoins réels de la population, avant de les synthétiser dans les rapports qui serviront à l'élaboration finale du DSCE. Validé par les pouvoirs publics, le document final exprime les grandes priorités nationales, elles-mêmes traduites en politiques publiques, explicitement définies en vertu des impératifs imposés par la nouvelle budgétisation par programmes. Recueillies sur le terrain, au plus près des citoyens, les préoccupations de la population forment désormais la base même du nouveau processus budgétaire.

# 1

### 3.3 Un meilleur contrôle citoyen

Rééquilibrant les pouvoirs budgétaires entre l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire, le nouveau régime financier, on l'a vu plus haut, renforce les rôles du Parlement et de la Chambre des Comptes. Ces deux institutions peuvent désormais exercer efficacement leurs rôles de contre-pouvoir face au Gouvernement. Grâce à la diffusion d'une information plus lisible et plus variée, **ce pouvoir de contrôle se diffuse à l'ensemble de la société, au plus près du citoyen.**

Le contrôle citoyen à l'échelon local prend une nouvelle importance, comme l'illustre l'action des **“Comités locaux de suivi physico-financier des projets d'investissement public”**. Composés des représentants de l'administration, de la société civile et des élus, ces comités veillent à l'exécution des projets d'investissement public sur le terrain. La culture de résultats portée par le nouveau régime financier accroît la résonance de leurs rapports, attestant de la bonne exécution de la dépense publique.

Dans le même esprit, la réforme vise à institutionnaliser certains outils permettant aux citoyens de mieux évaluer l'efficacité de l'action de l'État. Un exemple : les **“enquêtes relatives au suivi des dépenses à destination”**, menées par l'Institut National de la Statistique (INS). Ses rapports font état du degré d'atteinte de la dépense publique sur le terrain. Publiées et largement diffusées, ces enquêtes permettent aux Parlementaires, aux médias, à la société civile, et, à travers eux, à chaque citoyen, de mieux contrôler l'action de l'État.

## 4

# Une coopération optimisée

Bénéfice direct de la réforme, les financements extérieurs sont mieux budgétisés et mieux organisés. Les projets des partenaires au développement gagnent en harmonisation, permettant d'évoluer vers l'aide budgétaire.



#### 4.1 Les financements extérieurs réorganisés en fonction des politiques nationales

Faute d'un processus budgétaire basé sur des politiques publiques clairement identifiées par l'Ordonnance de 1962, il en résultait une arrivée désordonnée des financements extérieurs, eux-mêmes éclatés en une multitude de projets non harmonisés. Aussi, les administrations rencontraient des difficultés à intégrer ces appuis au budget général, à en assurer le suivi et à rendre compte de leur bonne exécution.

**Au regard du nouveau régime financier, tous les financements s'inscriront désormais dans des programmes.** Cette remise en ordre est profitable aux deux parties : les partenaires se voient assurés de la bonne utilisation de leurs fonds, ils savent exactement à quelles politiques publiques ils ont été alloués ; les agents de l'État, eux, peuvent gérer plus efficacement ces financements extérieurs. Ce processus vertueux devrait aussi augmenter la confiance des partenaires au développement envers nos institutions, facilitant la mobilisation de ces appuis.

Rappelons enfin que l'encadrement plus strict de l'arrivée des appuis financiers s'inscrit dans le principe d'universalité réaffirmé par le nouveau régime financier, selon lequel toutes les recettes publiques doivent être comptabilisées au budget, qu'elle qu'en soit l'origine.

#### 4.2 L'harmonisation des actions des partenaires techniques et financiers

L'aide publique au développement s'inscrit dans une toile de fond globale, organisée selon de grandes règles, réaffirmées par la Déclaration de Paris en 2005 et le Plan d'Action d'Accra en 2008. Parmi les principes phares figurent l'alignement (les partenaires au développement affectent les financements extérieurs selon les politiques publiques, procédures et systèmes établis par les administrations des pays partenaires) et l'harmonisation (les partenaires au développement coordonnent leurs actions afin qu'elles soient plus efficaces). La remise en ordre des financements extérieurs induite par le nouveau régime financier du Cameroun va dans ce sens.

En effet, la budgétisation par programmes oblige désormais les partenaires à armer leurs aides sur les politiques publiques prédéfinies par les Ministères. **Ainsi rattachées à un programme, explicitement listées, les aides ne peuvent plus faire l'objet double emploi.** D'autre part, en étant directement injectées dans les programmes élaborés en amont de la budgétisation, les aides extérieures se calent désormais sur les procédures nationales, limitant ainsi la perte de temps et les déperditions de moyens. Résultat : une aide extérieure plus prévisible, mieux régulée et mieux coordonnée.

Deux initiatives internationales ont été lancées ces dernières années afin d'améliorer l'efficacité de l'aide extérieure :

**la Déclaration de Paris (2005) et le Plan d'Action d'Accra (2008).**

Leurs conclusions ont permis de redéfinir les engagements mutuels entre les partenaires au développement et les pays bénéficiaires autour de cinq grands principes : l'appropriation (les bénéficiaires exercent la maîtrise de leurs politiques de développement et assurent eux-mêmes la coordination de l'action à l'appui au développement), l'alignement (les bailleurs donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les procédures des pays partenaires), l'harmonisation (les actions des bailleurs sont mieux harmonisées, aboutissant à une plus grande efficacité collective), la gestion basée sur les résultats (les ressources sont gérées et le processus de décision amélioré afin d'obtenir des résultats) et la responsabilité mutuelle (les bailleurs et les bénéficiaires sont responsables en ce qui leur concerne des résultats obtenus en matière de développement).

#### 4.3 En route vers l'appui budgétaire

Le nouveau régime financier ouvre la voie à un type d'aide encore jamais expérimenté au Cameroun : l'aide budgétaire, aussi appelée "appui budgétaire". De quoi s'agit-il ? Contrairement à l'aide classique (qui finance des projets et des investissements spécifiques), l'aide budgétaire apporte directement son soutien financier au Trésor du pays bénéficiaire. Basé sur une confiance mutuelle, l'appui budgétaire permet au Gouvernement de mettre en œuvre ses propres politiques. L'une des conditions majeures requises pour sa mise en place est la consolidation des finances publiques. C'est cette démarche, mise en œuvre par le nouveau régime financier, qui doit permettre, à terme, d'ouvrir une ère nouvelle entre les partenaires au développement et l'État camerounais.

# 1

## 4.4 Des finances publiques conformes aux standards internationaux

Au-delà de ses effets positifs sur la gouvernance, la mise en place de la budgétisation par programmes hisse le Cameroun à **une position exemplaire en Afrique Centrale**. Le Cameroun conforte donc son leadership dans la sous-région.

Le nouveau régime financier permet à notre système de gestion des finances publiques de se mettre **en conformité avec les standards internationaux**. À la clé : un meilleur échange avec les institutions financières internationales et les organisations mondiales, ainsi qu'une amélioration générale de la coopération bilatérale.

## **LES FONDAMENTAUX DU NOUVEAU RÉGIME FINANCIER**

Le nouveau régime financier fait de la performance et de l'optimisation des ressources un critère essentiel de gestion. En effet, le problème actuel de rareté des ressources et de l'augmentation croissante des besoins ne peut se résoudre par une augmentation démesurée des recettes, signe d'une pression fiscale trop élevée. Aussi, le régime financier propose l'adoption d'une stratégie de gestion des dépenses publiques basée sur une meilleure allocation des ressources et sur le principe économique de l'optimisation des résultats sous la contrainte budgétaire.

L'État camerounais s'engage dans la budgétisation par programmes, mieux adaptée aux enjeux actuels. Organisé en programmes et actions, le budget général de l'État reflètera désormais les grandes politiques publiques. Innovante et moderne, cette budgétisation axée sur les résultats établit un lien entre les crédits mobilisés et les objectifs des politiques publiques. Les comptes sont plus sincères et plus transparents. Le monopole du Trésor est réaffirmé. Les principaux acteurs budgétaires sont responsabilisés. In fine, c'est toute la gestion budgétaire, comptable et financière qui s'en trouve améliorée. Les politiques publiques gagnent en efficacité.

## 1

## L'évolution des grands principes budgétaires

Le nouveau régime financier réaffirme les principes classiques énoncés par l'Ordonnance de 1962, tout en précisant leur marge d'évolution, rendue indispensable par une gestion adaptée aux nouvelles pratiques internationales. Dans cette logique de modernisation, la loi du 26 décembre 2007 introduit deux nouveaux principes budgétaires tout aussi essentiels : la sincérité et la transparence.



Ministère des Finances

## 1.1 Les quatre principes classiques réaffirmés

Annualité, unité, spécialité et universalité sont les quatre piliers sur lesquels reposaient nos finances publiques. La réforme, qui a su conserver les acquis, maintient ces quatre principes classiques, tout en les adaptant aux exigences de la gestion moderne.

### 1.1.1 L'annualité

En vertu de l'article 2 de cette loi, **le budget doit être approuvé par un vote annuel du Parlement et l'autorisation budgétaire est limitée dans le temps à un an** (l'exécution du budget étant annuelle).

Selon ce texte, les crédits de paiement restent bien annuels mais l'introduction des autorisations d'engagement, valables trois ans, ajoute également une dimension pluriannuelle. Cette souplesse strictement encadrée est nécessaire dans une gestion moderne des finances publiques, comme l'illustrent les dépenses d'investissement : il arrive que la construction d'un pont, d'une route ou de toute autre infrastructure d'envergure amène à dépasser le cadre budgétaire annuel stricto sensu. Plutôt que de suspendre les travaux dans l'attente d'une reconduction budgétaire, le nouveau régime financier autorise l'État, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, à s'engager sur trois ans.

### 1.1.2 L'unité

En vertu de l'article 5, l'ensemble des dépenses et des recettes inscrit au budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), doit être groupé dans un seul document d'une part, et soumis aux mêmes règles d'autre part.

Dans l'ancien budget de moyens, un même document budgétaire, présenté par chapitres (c'est-à-dire par Ministères et par institutions), recensait les différentes ressources réparties par administration, dans le respect strict, au sens physique du terme, du principe d'unité. Désormais, le budget reste présenté par chapitres, mais il scinde les programmes et les moyens. La règle de l'unité n'est pas entravée.

### 1.1.3 La spécialité

En vertu de l'article 10, **l'autorisation budgétaire des dépenses n'est pas donnée en bloc mais elle est spécialisée par programmes**, le crédit autorisé pour une dépense donnée ne pouvant être utilisé à d'autres fins. Les crédits sont votés par chapitres (c'est-à-dire par institutions et par Ministères), spécialisés par programmes, répartis par articles (c'est-à-dire l'unité administrative destinataire de la recette et de la dépense) et par paragraphes (c'est-à-dire la nature économique de la recette et de la dépense), et mis à disposition par articles.

En vertu du nouveau régime financier, la spécialisation, autrement dit le principe d'affectation des crédits par le Parlement, se cale donc désormais sur les politiques publiques plutôt que sur l'organisation administrative.

#### 1.1.4 L'universalité

En vertu de l'article 5 de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, **il doit être fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses.**

Avec la budgétisation par programmes, ce principe a toutes les chances d'être mieux respecté. Celui-ci avait notamment rencontré des difficultés dans le recensement de l'arrivée de l'aide extérieure. En imposant le report strict de tout crédit dans la loi de finances, même des éventuels financements extérieurs, la budgétisation par programmes permet d'évoluer vers une application plus stricte du principe d'universalité.

### 1.2 Les deux nouveaux principes clés

Sincérité et transparence : le nouveau régime financier introduit ces deux principes budgétaires. Ils découlent tous les deux de l'ensemble des exigences de la nouvelle gouvernance financière de l'État.

#### 1.2.1 La sincérité

En vertu du nouveau régime financier, ce principe prescrit l'exactitude de l'estimation des ressources et des charges compte tenu des informations disponibles. Il impose également l'exactitude des comptes de l'État, un outil de pilotage essentiel pour une conduite performante de l'action publique. Si ces comptes s'avèrent erronés, il y a de fortes chances pour que les décisions qui en découlent le soient tout autant. **L'État érige donc la sincérité des comptes comme nouveau principe essentiel de gestion.** D'autre part, alors qu'il est désormais possible pour un État d'aller emprunter sur les marchés financiers, la sincérité de ses comptes est indispensable à sa bonne crédibilité, une condition essentielle pour gagner la confiance des acteurs financiers.

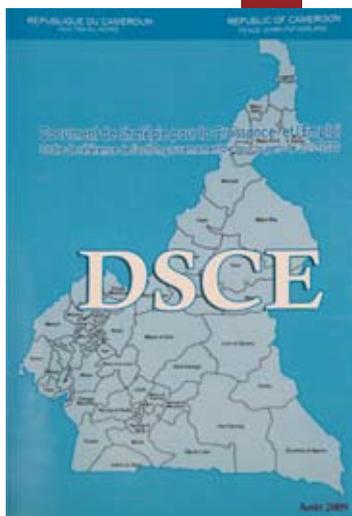
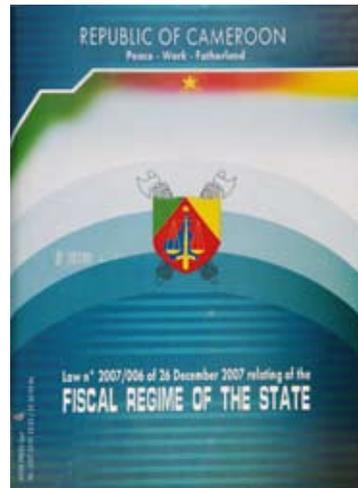
#### 1.2.2 La transparence

En vertu de l'article 36 de la loi, ce principe assure une bonne information sur la préparation, l'exécution et le contrôle du budget de l'État.

D'un point de vue plus général, le principe de transparence garantit qu'une information budgétaire compréhensible et documentée soit fournie au Parlement, à la Chambre des Comptes et au citoyen. Gagnant en clarté et en lisibilité, plus largement diffusée et plus variée, **l'information budgétaire n'est plus une donnée réservée au seul usage des spécialistes.**

2

# Le cœur du nouveau régime financier : la budgétisation par programmes



## 2.1 La nécessaire réforme de l'ancien régime financier

Avant la réforme de 2007, le processus budgétaire était basé sur l'Ordonnance de 1962. Comme la plupart des pays à l'époque, les finances publiques camerounaises reposaient sur un budget de moyens, également appelé « budget par nature ». La finalité d'un tel régime était avant tout de préciser la nature et la destination de la dépense publique. Le budget ainsi élaboré faisait apparaître la liste des moyens déployés (missions, salaires, achats de fourniture, dette...) et la liste des administrations en charge de les exécuter. Toutefois, l'objectif de la dépense n'apparaissait guère. Dans le contexte actuel, qui oblige à évaluer en profondeur l'efficacité de la dépense, les insuffisances de cette présentation budgétaire « à l'ancienne » sont clairement mises en évidence :

### **Des moyens automatiquement reconduits d'une année sur l'autre.**

Au fil du temps, la pratique de ce budget de moyens a évolué vers une reconduction quasi automatique des dépenses d'une année sur l'autre. Autrement dit, les administrations élaboraient essentiellement leurs budgets moins pour atteindre des objectifs de politiques publiques que pour assurer leur propre fonctionnement et le maintien du service public.

**Un manque de prévisibilité à moyen terme.** Le budget de moyens était caractérisé par l'absence de mécanismes permettant la prise en compte d'une dimension pluriannuelle dans son élaboration et son exécution. Cela constituait une grande limite, en particulier pour les dépenses d'investissement dont la programmation et la réalisation vont au-delà d'un exercice budgétaire. Aujourd'hui, cette pratique est particulièrement inadaptée à la conduite efficiente des politiques publiques, celles-ci exigeant, a minima, une prévision à moyen terme, soit de trois à cinq ans.

**Un lien distendu entre investissement et fonctionnement.** Le budget de moyens était fondé sur une dualité de présentation, avec d'un côté le budget de fonctionnement, de l'autre le budget d'investissement. Le lien entre les deux n'était pas automatique. Il en résultait une vision fragmentaire de l'action de l'État qui n'est plus adaptée aux modes de gestion actuelle.

**L'absence d'une exigence de performance.** Une des lacunes de l'Ordonnance de 1962 est de n'avoir pas prescrit un cadre de mise en œuvre et de suivi de la performance. L'exécution et le contrôle des finances publiques étaient par conséquent axés sur la régularité et la conformité des procédures et des signatures. Les services administratifs s'assuraient avant tout que l'exécution de la dépense était bien régulière sans vérifier si les objectifs avaient été atteints. La performance n'était donc pas une préoccupation, ce qui était inévitable dans un contexte où les objectifs n'étaient pas préalablement définis.

**Une conjoncture défavorable.** Ces dernières années, le contexte économique n'a pas non plus évolué en faveur du budget de moyens. Il y a d'abord eu, en raison des crises successives, une raréfaction des ressources qui oblige désormais à rationaliser la dépense, ce que ne permet pas le budget de moyens. De plus, la notion de performance, si présente dans le milieu des affaires, s'est diffusée de façon plus large au tissu socio-économique. Mieux informés, les contribuables sont aussi devenus plus exigeants sur la qualité du service public, considéré à juste titre comme une contrepartie légitime des impôts prélevés. Enfin, en toile de fond, les pratiques budgétaires ont évolué en faveur d'une budgétisation par programmes, celle-ci ayant montré son efficacité dans d'autres pays.

**Face à ce faisceau d'éléments remettant en cause l'efficacité du budget de moyens, le Gouvernement s'est engagé depuis plusieurs années déjà, dans un vaste programme de réformes des finances publiques. Son tournant clé : la loi du 26 décembre 2007, portant régime financier de l'État. Cette loi a ouvert une nouvelle ère, placée sous le signe du Budget programme.**

## 2.2 Qu'est-ce que le Budget programme ?

**“Budget programme”, “budgétisation par programmes”, “budget de programmes”... Ces trois expressions recouvrent une même réalité budgétaire, c'est-à-dire que le budget de l'État est désormais composé d'un ensemble de programmes, un programme étant un objectif de politique publique auquel sont associés les moyens nécessaires pour l'accomplir, afin d'atteindre un résultat bien défini.**

Le programme associe donc systématiquement le résultat à atteindre et les ressources utilisées. Basé sur la performance, il permet d'améliorer l'allocation des ressources, la qualité de la dépense et des services publics pour mieux répondre aux attentes de la population.

Dans cet esprit, les choix budgétaires doivent désormais être basés sur une connaissance précise des niveaux de résultats à atteindre en fonction d'un montant donné de crédits budgétaires.

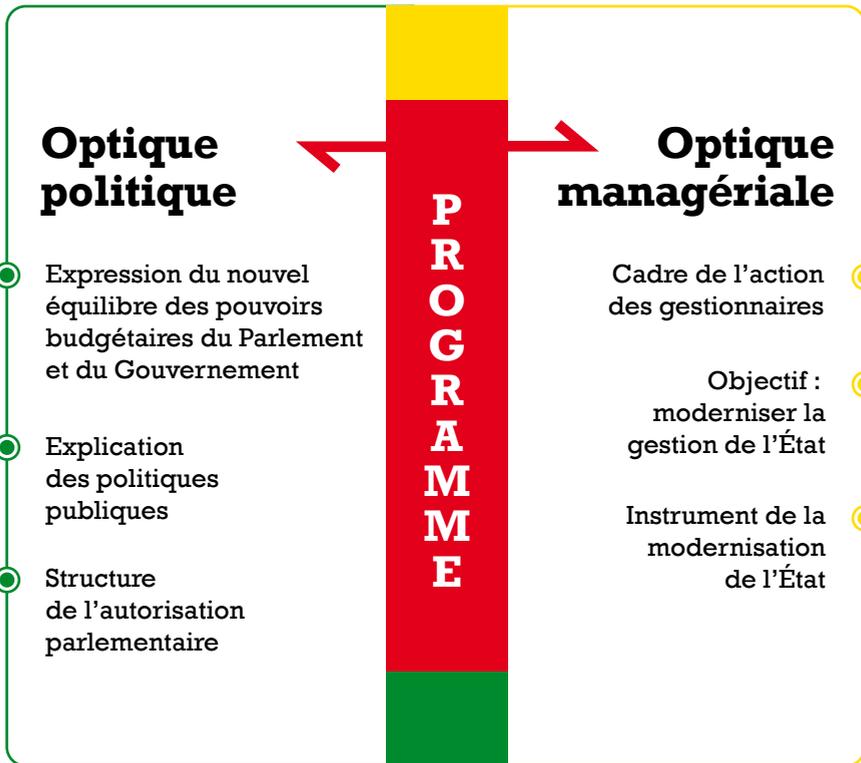
Par exemple, si l'on accorde cinq milliards de Francs CFA sur trois ans au budget de l'éducation dans l'optique d'augmenter le taux de scolarisation de 10 % dans les zones rurales, l'administration se doit, à la fin du cycle, de vérifier que cet objectif a effectivement été atteint. Sinon, il faudrait en comprendre les raisons. Une dimension analytique apparaît donc dans l'action de l'État.

Ce nouveau paradigme marque la rupture avec la gestion basée essentiellement sur l'allocation des moyens et le contrôle de la régularité.

**En listant systématiquement les objectifs à atteindre dans la mise en œuvre des politiques publiques et en leur allouant les ressources nécessaires à leur réalisation, le budget par programmes initie une nouvelle philosophie de gestion, caractérisée par une logique de performance centrée sur l'efficacité de l'action de l'État.**



## La place du programme dans le nouveau dispositif budgétaire



**Budget programme : la genèse.** Recommandée pour la première fois en 1949 par la Commission Hoover aux États-Unis, la budgétisation par programmes a fait ses preuves depuis, tant au niveau local (de nombreuses municipalités l'ont expérimenté avec succès) que national (la plupart des pays de l'OCDE l'ont adopté dans les années 2000). Actuellement, de nombreux autres pays du monde sont engagés dans ce processus. Le principe du Budget programme a notamment été adopté par l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine) et la CEMAC (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale).

## 2.3 L'élaboration du Budget programme

L'introduction du Budget programme dans le dispositif de gestion financière de l'État entraîne la mise en place de nouvelles procédures dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget. En ce qui concerne l'élaboration, le nouveau régime financier prévoit cinq étapes majeures :

### 2.3.1 À la source du Budget programme, prospective et planification

Concrètement, le Budget programme n'apparaît pas de manière isolée au sein de chaque Ministère. Il résulte d'un processus de prospective et de planification, une véritable feuille de route de l'action de l'État camerounais sur un avenir à très long terme. La maturation des grandes politiques nationales qui seront au final traduites par le Budget programme commence donc bien en amont, suivant le schéma d'une pyramide inversée à quatre étages, dont chacune est utilisée pour bâtir la suivante :

- a / **“Vision 2035”**. C'est la plus haute marche de la pyramide. Ce document de prospective rassemble les grands axes de développement à très long terme. Ils ont été définis en 2007 par le Gouvernement. Objectif : faire du Cameroun un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité d'ici 2035.
- b / **Le DSCE**. Deuxième “étage” de la pyramide, ce document traduit à long terme les grands axes de développement déterminés par “Vision 2035”. Adopté en octobre 2009, il sert de cadre de référence à l'action du Gouvernement à l'horizon 2020.
- c / **Les stratégies sectorielles**. Troisième “étage” de la pyramide, elles découlent du DSCE et sont élaborées par l'ensemble des administrations concernées par les différents secteurs d'activité de l'État sous l'égide du Ministère chargé de la Planification.
- d / **Les stratégies ministérielles**. Elles sont définies à partir des stratégies sectorielles par chacun des Ministères en fonction de ses missions. Elles forment le cadre sur lequel s'appuient les services ministériels pour l'élaboration des programmes et sont traduites dans des **Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)**. Le CDMT, outil de cadrage, d'arbitrage et de programmation, identifie les ressources à moyen terme de l'État, déterminant pour chaque Ministère et institution les allocations nécessaires pour les budgets par programme, en fonction des priorités des politiques publiques du gouvernement et des contraintes budgétaires.

**Le Budget programme reflète donc, à court et moyen termes, les politiques publiques définies à plus long terme par la “Vision 2035”, le DSCE, les stratégies sectorielles et ministérielles.**



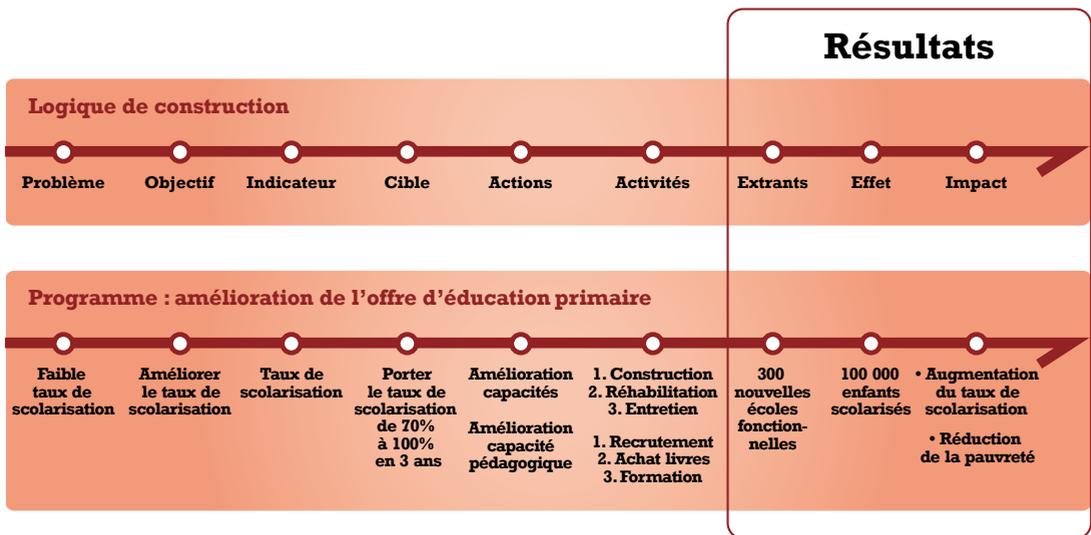
### 2.3.2 La préparation du Budget programme

Le nouveau régime financier instituant des ordonnateurs multiples en matière de dépenses, chaque Ministère doit désormais élaborer son propre Budget programme et se réorganiser en fonction de la nouvelle philosophie et des tâches qui en découlent :

- **La définition des programmes.** Il est prévu au sein de chaque Ministère la création d'une instance chargée de concevoir les programmes à partir du processus décrit plus haut. Cette opération consiste plus précisément à arrêter le nombre de programmes, à donner à chaque programme identifié un contenu et une portée, une stratégie et un cadre de mise en œuvre et de suivi.
- **La collecte des besoins.** Contrairement au budget de moyens (qui procédait par une centralisation des besoins des services en fonctionnement et en investissement), la collecte des besoins des services dans l'optique des budgets programmes est désormais faite sur la base de leurs contributions aux atteintes des objectifs définis et des résultats attendus. Il s'agit donc d'apprécier la pertinence des activités proposées et d'y allouer des ressources budgétaires en fonction des priorités établies.
- **Le contenu des programmes.** Concrètement, les services ministériels consolident les données, les synthétisent afin d'élaborer leurs programmes (quatre maximum). Chacun de ces programmes devra comporter un objectif à court ou moyen terme, des indicateurs de résultats, un ensemble d'actions cohérentes et une stratégie de mise en œuvre.



## Logique de construction d'un programme



- **Le Projet de Performance des Administrations (PPA).** Ultime étape de cette élaboration au sein du Ministère, les services synthétisent l'ensemble des programmes dans un PPA. C'est ce document qui sera déposé au Ministère chargé des Finances, responsable des arbitrages budgétaires et de la consolidation des données pour établir le projet final de loi de finances.

### 2.3.3 Le pilotage du Ministère des Finances

Une fois l'ensemble des PPA déposés auprès du Ministre chargé des Finances, ce dernier convoque, en relation avec le Ministre en charge des Investissements, des conférences budgétaires avec les services de chacun des Ministères sectoriels. L'objectif de cette conférence est **d'examiner la conformité et la qualité des programmes présentés**. Le Ministère chargé des Finances transmet les PPA de chaque Ministère au Comité interministériel de validation des programmes. Une fois ces PPA validés, le Ministre chargé des Finances les rassemble afin de constituer le projet de loi de finances. Celui-ci doit être maintenant soumis au Premier Ministre pour la suite de la procédure.

### 2.3.4 La validation par l'Exécutif

Le projet de loi de finances est validé par le Premier Ministre. Il le transmet au Président de la République. En tant que chef de l'Exécutif, celui-ci le dépose devant le Parlement.

### 2.3.5 L'examen en deux temps par le Parlement

Innovation majeure du nouveau régime financier, obligation est faite au Parlement d'examiner le projet de loi de finances en deux temps, les programmes d'abord, les moyens de leur exécution ensuite. **Ainsi, les Députés ont une meilleure visibilité sur les politiques publiques, clairement définies dans le nouveau projet de loi de finances.**

À l'issue de son adoption par le Parlement, le Président de la République la promulgue.

## 2.4 La mise en œuvre du Budget programme

Dès la promulgation de la loi de finances, le Budget programme est exécuté, sous la responsabilité de chaque Ministre concerné. L'exécution consiste essentiellement en la **mise en œuvre opérationnelle des actions contenues dans chaque programme**, l'action étant la composante élémentaire d'un programme (par nature d'activité ou de destination administrative), à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance. Cette exécution doit être guidée par la recherche constante d'efficacité et d'efficience dans le respect des lois et règlements en vigueur.

**Les programmes sont exécutés sous la coordination du responsable du programme avec une déclinaison opérationnelle tant au niveau central que déconcentré.** Ce responsable exécute la stratégie de mise en œuvre du programme et s'organise pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. A cet effet, il établit un cadre de gestion précisant les responsabilités et les tâches confiées à chaque service, ainsi que les objectifs qui leur sont assignés dans le cadre de leur participation à la réalisation des actions du programme.

**Du point de vue de l'exécution technique, le Budget programme d'un Ministère est source d'obligation de résultats. Pour assurer une exécution performante des programmes, chaque responsable doit mettre en place un système d'information et de suivi.** Cela nécessite l'élaboration d'un tableau de bord, instrument indispensable pour un bon pilotage des programmes.

**Du point de vue financier, les étapes de cette exécution demeurent inchangées** et comportent l'engagement, acte par lequel un organisme public décide d'engager la dépense ; le service fait, à savoir la certification de l'effectivité de la prestation ; la liquidation, c'est à dire le calcul et la vérification du montant de la dépense ; l'ordonnancement qui est l'acte administratif par lequel l'ordonnateur donne l'ordre de payer au comptable ; et enfin le paiement, acte par lequel un organisme public se libère de sa dette.

**Dans le souci d'efficacité porté par la réforme, la chaîne de la dépense publique a été rationalisée.** Ainsi, la comptabilité matières a été rattachée à l'ordonnateur qui doit désormais produire un compte administratif auquel est annexé un compte-matières. Par ailleurs, il est prévu un allègement du contrôle a priori à travers la réduction du nombre de visas, l'élimination des contrôles redondants, l'instauration des contrôles hiérarchisés, ciblés, ou par sondage.

Toujours pour une meilleure efficacité de la gestion, **une plus grande souplesse a aussi été accordée aux ordonnateurs principaux en termes de dépenses** : ils ont désormais la possibilité d'effectuer eux-mêmes, sans visa préalable du Ministre chargé des Finances, des virements de crédits à l'intérieur d'un même programme, dans la limite de 15 % de la dotation initiale.

## 2.5 Le contrôle du Budget programme

La nouvelle organisation de la gestion exige la mise en place d'un nouveau dispositif de contrôle. Chaque Ministère doit se réorganiser pour contrôler la qualité des programmes, depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre. Le Gouvernement et le Parlement interviennent également dans le contrôle des programmes. Ces nouveaux contrôles n'excluent pas ceux qui sont traditionnellement exercés sur la régularité (code des marchés, règles budgétaires, comptables et financières...).

### 2.5.1 Le contrôle a priori de la qualité des programmes

- **De quelle façon ce contrôle de qualité est-il exécuté ?**

Au préalable, les responsables doivent **vérifier la cohérence externe** du périmètre de chaque programme. Autrement dit, on doit ici s'assurer que le programme est bien une déclinaison du DSCE et qu'il contribue à l'atteinte des grands objectifs nationaux. Chaque programme est également envisagé par rapport aux autres programmes d'un même Ministère, afin qu'il n'y ait pas de chevauchement.

**La cohérence interne du programme doit également être contrôlée** : cette cohérence s'appuie sur l'équilibre du triptyque "objectifs-actions-moyens". Le socle de celui-ci est arrimé aux indicateurs que le concepteur du programme aura eu soin de préciser. Cette démarche seule garantie l'excellence de l'adéquation entre objectifs, résultats à court et moyen termes, et impacts induits directement ou indirectement par le programme. L'obligation de résultats conduit à une vigilance renforcée, une responsabilité partagée dans le suivi et l'évaluation de chaque programme.

Autre démarche à réaliser afin de jauger la qualité des programmes, le **"costing"** : il permet de vérifier si les responsables ont bien chiffré le coût du programme, avec des évaluations fiables et réalistes.

**La fiabilité des informations qui servent à élaborer les programmes est un autre aspect crucial au regard de leur qualité.** Pour qu'un programme soit crédible, et qu'il mérite qu'on mobilise la ressource publique, il faut que la base informative qui a servi à sa préparation soit solide. Les dispositifs d'information doivent donc être performants.

La valeur d'un programme s'apprécie également par la qualité de son dispositif opérationnel et de sa stratégie de mise en œuvre, qui doivent répondre à des normes préétablies.

**Ces nouvelles tâches nécessitent d'adapter l'organisation interne de l'administration aux nouveaux besoins.** Chaque Ministère doit par conséquent se doter d'une ingénierie de vérification des programmes : système informatique intégré, ressources humaines adéquates et systèmes statistiques fiables.

- **Qui contrôle la qualité des programmes ?**

Chaque programme est certes un maillon dont la qualité intrinsèque est évaluée "a priori", mais de plus, il est mis en perspective dans une vision d'ensemble des programmes. La qualité technique et financière de chaque programme et sa contribution à la politique publique nationale sont appréciées selon une procédure rigoureuse en 4 étapes :

**Étape 1 : L'examen critique du programme au sein de son Ministère de référence.** Les Ministères, à travers notamment leur dispositif de contrôle interne, ont la responsabilité de s'assurer, tout au long de leur élaboration, de la qualité et de la pertinence des programmes.

**Étape 2 : Les Conférences budgétaires** organisées par les Ministères chargés du Budget, c'est-à-dire le Ministère des Finances et le Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire. Chaque Ministère défend ses programmes et son budget tandis que des vérifications sont effectuées sur le respect de la méthodologie, des exigences techniques et des procédures.

**Étape 3 : Le Comité Interministériel de Validation de Programmes (CIVAP)** l'instance chargée de la validation au niveau gouvernemental. L'équilibre général de tous les programmes y est évalué une dernière fois, afin de s'assurer que l'ensemble peut bien bénéficier d'une inscription au budget de l'État et servir ainsi à l'atteinte des grands objectifs.

**Étape 4 : L'examen préalable au vote de la loi de finances par le Parlement.** Les Parlementaires commencent par examiner les programmes eux-mêmes, puis les moyens qui y sont alloués. Les élus ont la possibilité de proposer des amendements avant de procéder au vote. Ultime étape de la chaîne de contrôle de la qualité des programmes, **le Parlement a le dernier mot dans le cadre du vote de la loi de finances.**

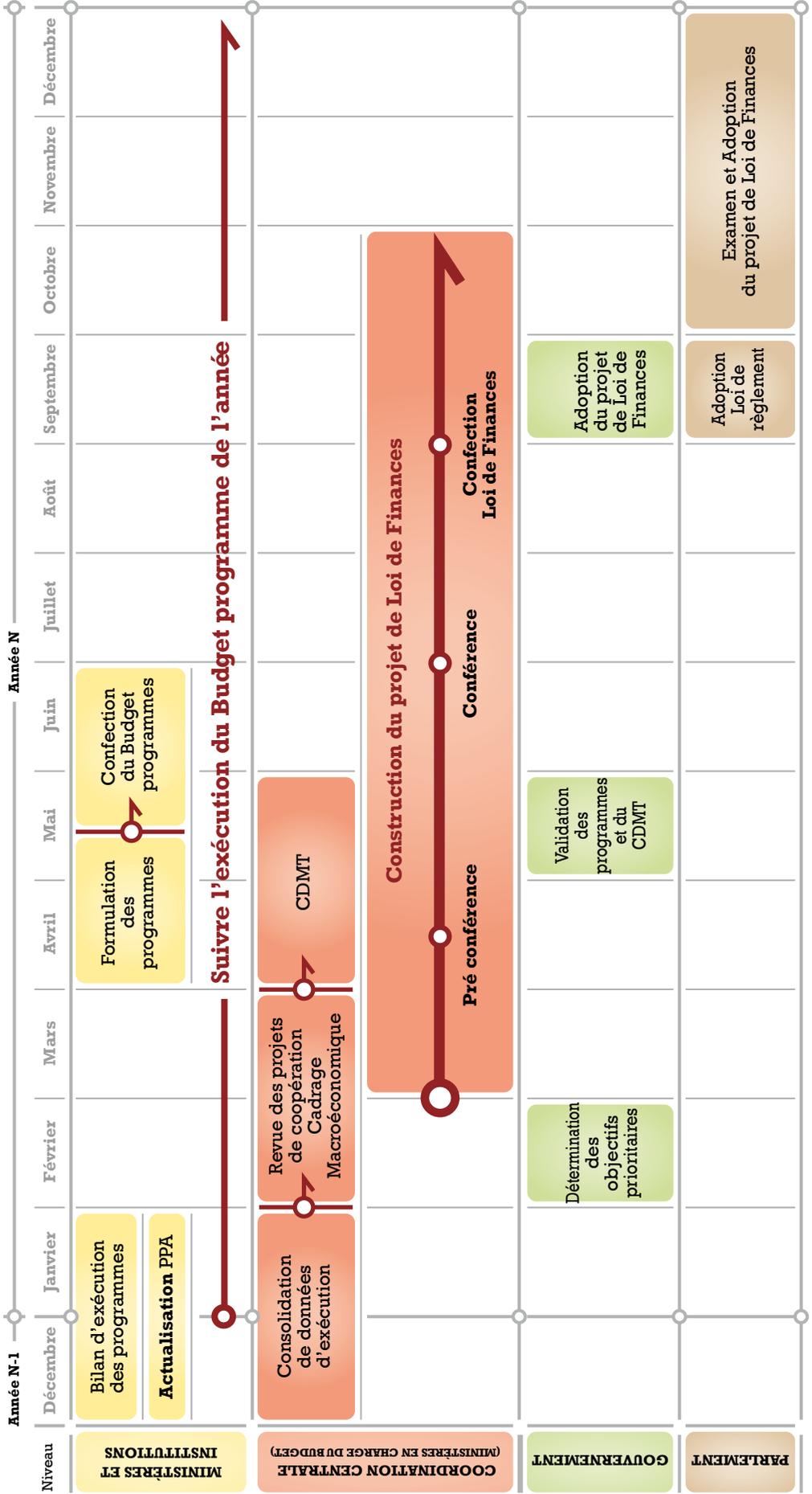
Chaque étape est l'occasion d'un dialogue dont le programme sort renforcé.

### 2.5.2 Le contrôle à posteriori de la qualité des programmes

- Les Inspections Générales peuvent contrôler l'exécution des programmes au niveau interne, au sein des Ministères. Les brigades de contrôle du MINFI et du MINEPAT sont chargées, chacune en ce qui la concerne, du contrôle de la bonne exécution de la loi de finances.
- Le Contrôle Supérieur de l'État (CONSUPE) est l'institution supérieure de contrôle notamment dans le domaine de la performance des administrations publiques.
- Les Parlementaires contrôlent aussi l'exécution du budget. Ils peuvent désormais enquêter à discrétion sur le programme de leur choix, selon les modalités énoncées dans le régime financier de l'État.



# Calendrier global de préparation de la loi de finances



## 3

## Le nouveau visage des comptes de l'État

L'une des grandes avancées de la loi du 26 décembre 2007 est d'introduire une réforme majeure des comptes de l'État, établis selon un nouveau référentiel comptable qui s'inspire largement de la pratique des entreprises. Cette comptabilité offre désormais trois dimensions : la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale, qui existaient déjà mais étaient exercées de façon imparfaite ; le nouveau régime financier les normalise et y ajoute une comptabilité de type analytique, rendue indispensable par le passage à la culture de performance.



### 3.1 Une comptabilité budgétaire normalisée

Par définition, la comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses est chargée de retracer tous les événements budgétaires, rendant ainsi compte de l'exécution de la loi de finances. Ces dernières années, faute d'être encadrée par les textes, cette comptabilité budgétaire présentait de nombreux défauts d'exhaustivité. Mal structurée, elle souffrait d'une pratique imparfaite. Par conséquent, le suivi de l'exécution de la loi de finances ne pouvait être satisfaisant.

Pour en finir avec ces dysfonctionnements, **le nouveau régime financier normalise la comptabilité budgétaire, renvoyant à des textes spécifiques qui en précisent les pratiques.** Dans le souci d'améliorer la sincérité, ces textes imposent de produire certains documents clés, afin que tous les événements budgétaires soient désormais dûment retracés. Les acteurs budgétaires devront ainsi produire les comptes administratifs, les synthèses budgétaires ou encore la loi de règlement.

Autre dysfonctionnement majeur auquel les textes remédient, le problème des engagements mal contrôlés. Jusqu'alors, des responsables administratifs pouvaient prendre l'initiative d'engager la ressource publique en dehors de la loi de finances, c'est-à-dire hors du contrôle parlementaire. Or, ces engagements pris ici et là par l'administration impactaient sur le budget en créant des arriérés intérieurs. Non comptabilisés, ceux-ci empêchaient la bonne exécution de la loi de finances. Pour y mettre fin, le nouveau régime financier élargit le périmètre de la comptabilité budgétaire en créant le concept des "autorisations d'engagement". **Plus aucun gestionnaire ne pourra engager la responsabilité de l'État en dehors de ces autorisations d'engagement, dûment répertoriées par la loi de finances.** Toute décision administrative ayant une conséquence budgétaire doit être retracée. Il devient impossible d'engager la ressource publique en dehors du contrôle parlementaire.

Grâce à cette normalisation, la chaîne budgétaire est enfin structurée. De l'ordonnateur au comptable, chacun voit son rôle précisé par les textes. La comptabilité budgétaire devient l'affaire de toute la chaîne. Tout un compte lui est d'ailleurs dédié : le compte administratif, dont la production est désormais obligatoire.

Pour ce qui concerne la phase comptable proprement dite, le système de comptabilisation, lui, ne change pas : les recettes sont toujours prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées (système de l'exercice) ; les dépenses, elles, sont comptabilisées au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont prises en charge (système de gestion). **Ce système a l'avantage d'être simple et de refléter l'état de la trésorerie.**

### 3.2 Une comptabilité générale complète

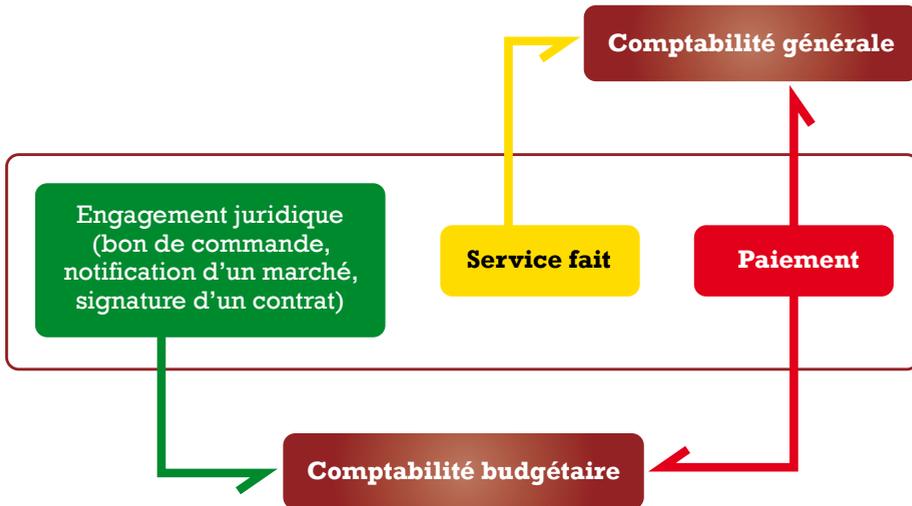
Jusqu'alors, la comptabilité générale de l'État était incomplète, se limitant essentiellement à une vision purement budgétaire, ignorant très largement le patrimoine non financier et les risques encourus. Le nouveau régime financier lui redonne sa pleine signification, c'est-à-dire l'évaluation et l'enregistrement de l'intégralité du patrimoine de l'État, fondés sur le principe de la constatation des droits et obligations. **Conséquemment, le nouveau régime financier élargit la comptabilité générale en amont (les opérations sont enregistrées dès leur initialisation) et en aval (les inventaires et les stocks sont précisés) pour faire ressortir la situation patrimoniale nette de l'État, c'est-à-dire son actif et son passif.**

C'est une avancée majeure pour améliorer la gouvernance. D'un point de vue financier, l'État doit éviter un endettement excessif afin de contrôler sa signature et ne pas perdre en crédibilité. De plus, pour gérer au mieux son patrimoine, il doit en avoir une connaissance précise. Cela induit le recensement de la situation financière du domaine public, du parc immobilier, des charges à payer, des stocks... Autant d'éléments d'information nécessaires afin que la loi de finances puisse ensuite organiser les systèmes d'amortissements et de provisions.

D'ailleurs, parmi les documents que doit désormais produire la comptabilité générale, on trouve le bilan de l'État, les soldes caractéristiques de gestion, les opérations d'inventaire de fin d'exercice... **Encore jamais réalisé, ce chantier s'annonce complexe mais la démarche doit être entreprise.**



## Présentation simplifiée d'un processus de dépense



### 3.3 La comptabilité analytique instituée, corollaire de la performance

C'est la grande nouveauté comptable instaurée par la réforme. La logique du programme étant basée sur la performance, il devient indispensable d'évaluer les coûts des composantes de chaque programme. La performance ne peut s'évaluer qu'en faisant le rapport entre les objectifs et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. La comptabilité analytique est l'outil qui permet d'établir ce rapport.

Le nouveau régime financier normalise donc la comptabilité de l'État en établissant trois types de comptabilités bien précises. Tout en tenant compte des spécificités de l'État, ce nouveau référentiel comptable s'inspire largement de la pratique comptable du secteur privé. Cet outil au service de la performance est désormais à la disposition des gestionnaires publics. Mieux informés des ressources et des charges de l'État, les acteurs budgétaires sont plus à même de piloter efficacement le budget public, au service du citoyen.

## 4

## La réaffirmation du monopole du Trésor Public

La crise des années 1990 a entraîné une dispersion de la trésorerie de l'État, remettant en cause la légitimité du Trésor Public. Cette situation est en contradiction avec le caractère unitaire de l'État camerounais, basé sur la mutualisation des risques et des bénéfices. En réaffirmant le monopole du Trésor et le principe du compte unique des ressources publiques, le nouveau régime financier rétabli cette valeur cardinale de l'État.



Trésorerie Générale  
Yaoundé

#### 4.1 La personnalisation financière de l'État

**Le Trésor Public est le symbole de la gestion des ressources de l'État.** A ce titre, il doit assurer le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses de l'État, des collectivités territoriales décentralisées et des autres personnes morales de droit public. **Il doit être le guichet unique des opérations d'encaissement et de décaissement de l'État.** Il assure la fongibilité des ressources des différents réseaux publics, en vertu du principe de mutualisation des besoins et des excédents. Pour ce faire, le Trésor Public dispose d'un compte unique à la Banque Centrale, où vient se loger toute la trésorerie de l'État.

#### 4.2 Le dévoiement du système

Durant la crise des années 1990, l'État a été confronté à de graves problèmes de liquidités qui ont finalement abouti à une remise en cause du monopole du Trésor Public. Ne parvenant plus à honorer ses engagements vis-à-vis de ses créanciers et de ses correspondants institutionnels (les collectivités territoriales décentralisées, la Poste et les établissements publics), le Trésor a progressivement perdu sa légitimité. Ebréchant le principe de compte unique évoqué plus haut, chaque entité publique s'est mise à gérer librement ses ressources. Certaines administrations ont été jusqu'à ouvrir des comptes dans des banques commerciales, parfois à la demande d'organismes internationaux. Au final, le compte du Trésor a totalement perdu de sa substance, devenant un compte parmi d'autres.

Les conséquences d'une telle fragmentation de la gestion des fonds publics sont graves. Il en résulte tout d'abord un manque de transparence et une réelle augmentation des risques de détournements. Le Gouvernement peine à calculer ses avoirs nets, éparpillés dans les banques commerciales. Au final, cette dispersion a privé l'État d'une partie de sa trésorerie, grevant du même coup l'efficacité de la gestion publique. Poussée à son extrême limite, cette logique aurait pu aboutir à une situation absurde : avec l'émergence des marchés financiers, l'État aurait même pu être amené à emprunter ses propres ressources...

### 4.3 La remise en ordre

“1 / Le Trésor Public exerce le monopole sur :

- 1° - le recouvrement de toutes les recettes, le paiement de toutes les dépenses et la totalité de la trésorerie de l'État, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;
- 2° - le circuit des caisses publiques ;
- 3° - les relations avec le système bancaire régional et international.

2 / Il est le guichet unique des opérations d'encaissement et de décaissement de l'État.

3 / Le circuit du Trésor Public est déterminé par le principe de l'unité de caisse matérialisé par la centralisation des opérations d'encaissement et de décaissement effectuées par les comptes publics dans un compte unique à la Banque Centrale.

4 / Aucune dérogation aux dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> ci-dessus n'est admise, sous peine de nullité.” (Article 68 de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État).

**Le nouveau régime financier réaffirme donc le Trésor Public dans son rôle traditionnel, à savoir le monopole du maniement des fonds publics.** Le Cameroun peut à nouveau bénéficier des avantages de ce système :

- économique : les différents réseaux publics sont dispensés des coûts de gestion qu'entraînent les démarches individualisées ;
- sécurisé : le système bénéficie de la couverture illimitée de l'État ;
- souple et transparent : il garantit la traçabilité de tous les mouvements et le suivi contradictoire entre la Banque Centrale et l'Agence Comptable Centrale du Trésor ;
- simple : ce système compte très peu d'acteurs ; il est totalement dématérialisé grâce aux systèmes informatiques de gestion.

**Le monopole du Trésor Public est le symbole fort du caractère unitaire de notre pays, fondé sur la solidarité et la mutualisation des risques et des bénéfices. La réaffirmation de ce principe par le nouveau régime financier est aussi une forme de rappel à l'ordre : même dictés par des événements économiques impérieux, les assouplissements des modes de gestion ne doivent pas menacer les valeurs cardinales de l'État camerounais.**

## 5

## L'évolution du rôle des principaux acteurs budgétaires

Quatre acteurs principaux intervenaient jusqu'alors dans la chaîne de la dépense publique : l'ordonnateur, le contrôleur financier, le comptable-matières et le comptable. Dans un souci de rationalisation, le nouveau régime financier concentre désormais ce processus autour de l'ordonnateur responsabilisé et du comptable aux missions mieux précisées. Le comptable-matières n'intervient plus directement en tant qu'acteur dans le processus, sa mission ayant été repositionnée auprès de l'ordonnateur. Quant au contrôleur financier, il voit son rôle recentré vers du conseil à l'ordonnateur.



Conseil de Cabinet présidé par le Premier Ministre  
Cameroun

### 5.1 Une plus grande responsabilisation de l'ordonnateur

Dans le nouveau régime financier, l'ordonnateur devient responsable de l'élaboration et de la bonne exécution des programmes. Il est garant de la performance et des résultats à atteindre par son administration. À ce titre, il organise autour de lui le contrôle interne et le contrôle de gestion et doit justifier de la performance à travers la production des rapports annuels de performance et des comptes administratifs auxquels sont joints les comptes en matières.

Pendant logique de cette nouvelle exigence de performance, la loi accorde à l'ordonnateur plus de flexibilité dans sa gestion avec la possibilité d'opérer des virements de crédits à l'intérieur des programmes dans la limite de 15 % de la dotation initiale.

### 5.2 Une réorientation du rôle du contrôleur financier

Conséquence logique de la responsabilisation de l'ordonnateur, le rôle traditionnel du contrôleur financier évolue. **Le contrôle financier qu'il exerçait a priori va s'alléger pour être concentré sur les zones à forts risques budgétaires**, par exemple les budgets d'investissement et les contrats d'embauche qui peuvent engager de manière forte et sur une longue durée la dépense de l'État. Ce contrôle ne sera donc plus conduit de façon systématique mais plutôt sur une base thématique, hiérarchisée ou par sondages.

Dans sa mission d'élaboration du Budget programme, **l'ordonnateur sera désormais accompagné du contrôleur financier**, qui l'aidera à mieux évaluer le réalisme de ses choix budgétaires. Cela n'était jusqu'alors pas possible, la mission du contrôleur financier étant auparavant uniquement centrée sur l'exécution du budget.

Autre élément visant à une organisation optimale de la chaîne budgétaire, **le nouveau régime réduit les redondances constatées entre les missions du contrôleur financier et du comptable**, notamment sur le contrôle de régularité. Jusqu'alors, les rôles de ces deux acteurs pouvaient sembler entremêlés. La réforme a arbitré : elle confie au contrôleur financier la régularité juridique tandis que le comptable s'occupera de la régularité formelle.

Une nuance est ici à préciser : en tant que dernier maillon de la chaîne budgétaire, le comptable conserve tout de même, d'une façon générale, un rôle de veille sur la régularité des opérations budgétaires et comptables.

### 5.3 Un comptable qui répond de la sincérité des comptes publics

La réforme réaffirme les rôles traditionnels du comptable, à savoir qu'il est le "gardien de la fortune publique" et le dernier rempart dans la chaîne de contrôles. Il est notamment responsable, comme on l'a vu plus haut, de la régularité formelle de la dépense notamment l'exactitude des calculs, la présence des pièces justificatives, l'existence des visas.

**En vertu de la loi 2007/006, il répond désormais véritablement de la sincérité des comptes publics.** Précisé par la loi, son rôle devient déterminant dans la production des états financiers, à savoir la balance générale des comptes, le compte général de l'État, les comptes de gestion, les bilans, le compte administratif et la loi de règlement qui doivent être réguliers, sincères et refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État.

**Ainsi rationalisée, encadrée et normalisée par les textes, la chaîne budgétaire optimise le rôle de chaque acteur. En faisant évoluer les missions de chacun, le nouveau régime financier poursuit toujours le même objectif : insuffler la performance à chaque échelon de l'action de l'État, dans le souci de mieux conduire les politiques publiques au service des citoyens.**

## 6

## La nécessaire modernisation informatique

L'informatique joue un rôle particulièrement important dans la comptabilité de l'État en raison du nombre considérable et de la diversité des opérations financières effectuées et des services administratifs concernés. Pour réduire les risques et les coûts d'un développement anarchique du système, le nouveau régime financier induit la mise en place d'un système d'information véritablement intégré. Afin de ne pas bouleverser le réseau existant, celui-ci sera rénové pas à pas, selon un schéma directeur précisant les différents axes à développer.



## 6.1 Un système obsolète et trop cloisonné

Mis en place dans les années 1960, notre système informatique budgétaire et comptable ne répond plus aux nouvelles contraintes de gestion administrative. Comme il était de mise à l'époque, celui-ci a été développé autour des fonctions principales de gestion des finances publiques, à savoir la fiscalité, les douanes, les recettes (le Trésor) et la gestion budgétaire (la préparation et l'exécution du budget, avec en point d'orgue le traitement de la solde). Chacune de ces fonctions a bénéficié d'un traitement informatique propre, quasi autonome.

L'absence de schéma global n'était pas une préoccupation dans les années 1960 mais l'inévitable développement des services administratifs a progressivement complexifié les tâches de gestion. **Le Ministère des Finances, qui héberge le système informatique pour le compte de toutes les administrations, travaille depuis quelques années à l'interconnexion de toutes les applications, une condition sine qua non pour piloter efficacement l'appareil étatique.** Cette opération de rénovation a démarré en 2003, avec le projet SIGEFI ("Système Intégré de Gestion des Finances Publiques") dont l'objectif était d'agréger l'ensemble des informations budgétaires et comptables. L'ensemble servait ensuite à produire un tableau de bord (le "TABORD"), utilisé pour le pilotage macro-économique du pays.

Cette rénovation présente désormais ses limites : mise en œuvre grâce à une multitude d'interfaces techniques, elle ne peut répondre à toutes les difficultés de gestion et d'exploitation, d'autant que le nouveau régime financier exige à son tour la création de nouvelles applications. Des technologies trop différentes coexistent dans les différents systèmes, rendant les échanges difficiles. Une révolution technologique est aujourd'hui inévitable.

## 6.2 Révolutionner en profondeur mais en douceur

### 6.2.1 Un système intégré, piloté par le Ministère des Finances

Il ne s'agit pas de bouleverser l'ordre informatique existant. Même lacunaire, celui-ci a fait ses preuves au fil des années : c'est le premier constat du Comité Informatique Interministériel chargé, au sein du Ministère des Finances, de piloter le schéma directeur d'informatisation globale. Créé en décembre 2009, celui-ci a mis au point un document stratégique et opérationnel présentant les axes à développer (ressources humaines, sécurité, outils, normes) et le plan d'actions à suivre pour leur mise en œuvre progressive.

**Première étape : à court terme, la consolidation des réseaux et l'adaptation des applications existantes au nouveau régime financier.** Un exemple concret est déjà opérationnel. Il s'agit du réseau d'interconnexion de l'ensemble des administrations regroupées au sein du Ministère des Finances, conçu par la Direction Générale du Budget (DGB). Ce réseau intégré sera étendu aux administrations budgétaires déconcentrées, au fur et à mesure du déploiement de la fibre optique sur le territoire national. La fibre optique étant désormais disponible dans tous les Ministères, ces derniers vont également pouvoir être reliés au Ministère des Finances. Par ailleurs, des démarches sont en cours avec l'appui des partenaires techniques et financiers, en particulier l'Union Européenne et la Banque Mondiale, pour l'adaptation des applications permettant entre autre la prise en charge des programmes à l'horizon 2013.

**Deuxième étape : à moyen terme, la création d'un réseau intégré permettant de réduire l'atomisation des applications.** Fondé sur l'Intranet (c'est-à-dire un réseau informatique basé sur Internet pour communiquer entre administrations), le réseau central restera hébergé au Ministère des Finances.

#### 6.2.2 **Un réseau plus accessible, pour une information budgétaire plus transparente**

Jusqu'alors, les systèmes informatiques budgétaires et comptables n'étaient pas accessibles au grand public. Dans un souci de transparence, le nouveau régime financier sera donc adossé à des "infos-centres". Ces centres de données informatiques contiendront des informations pouvant être consultées par tous les citoyens, via Internet. **Chaque administration pourra ainsi dialoguer avec le grand public sur ses activités.** Il y aura un "info-centre solde", un "info-centre fiscalité" ou encore un "info-centre budget". À terme, les téléprocédures, déjà expérimentées à la Douane et aux Impôts seront progressivement étendues à l'ensemble des administrations économiques et financières.

**Le Cameroun va progressivement aligner ses applications informatiques budgétaires et comptables sur les normes internationales, permettant une intégration technique globale. Chaque administration aura à terme son propre réseau informatique, lui-même intégré à un réseau général rassemblant l'ensemble de l'administration budgétaire camerounaise. Plus efficace, mieux sécurisé et plus transparent, ce nouveau système informatique rendra le nouveau régime financier plus palpable, aussi bien du point de vue de l'administration que de l'utilisateur.**

## **LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME**

À réforme exceptionnelle, mise en œuvre exceptionnelle. Le Cameroun est entré dans une nouvelle ère de son histoire budgétaire en votant la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État. Préparée depuis de longues années, rigoureusement planifiée au sein d'un document stratégique et opérationnel avalisé au plus haut niveau, pilotée par des instances clairement identifiées, cette réforme mobilise l'ensemble de l'appareil étatique pour favoriser les conditions d'émergence d'une gestion publique orientée vers les résultats.

Comme toute réforme de cette envergure, sa réussite est conditionnée par l'adhésion des acteurs et leur appropriation des nouvelles pratiques et de la nouvelle culture managériale qui en découleront. Pour répondre à ce défi, les autorités ont mis en place une démarche et un dispositif de conduite du changement, comportant notamment, une stratégie de communication, un plan de formation, un accompagnement et un suivi des transformations du système.

C'est dans cette globalité de réflexion et d'action que le mouvement en marche aujourd'hui au Cameroun est résolument novateur.

## 1

## Une réforme préparée, pilotée et évaluée

Soutenue par une volonté politique clairement exprimée au plus haut niveau, l'administration s'est mobilisée pour conduire la mise en place du nouveau régime financier. Dès sa promulgation, les artisans de la réforme ont eu pour souci de créer les conditions de sa mise en œuvre progressive, élaborant pour ce faire un Plan de Modernisation des Finances Publiques. Ce document stratégique et opérationnel prévoit les objectifs à atteindre, les actions à mener et les instances qui les pilotent. Il instaure aussi un suivi des actions menées, afin d'en évaluer l'efficacité. Au-delà du nouveau régime financier, le Plan contribue à la mise en place des conditions de modernisation de la gestion de l'État.

## 1.1 Le Plan de modernisation, feuille de route de la réforme

En adoptant le Plan de Modernisation des Finances Publiques le 15 décembre 2009, les pouvoirs publics ont réaffirmé leur volonté de conduire en profondeur cette réforme de la gestion financière de l'État.

Véritable feuille de route, ce document opérationnel et stratégique détaille la mise en œuvre du nouveau régime financier et prévoit également les actions complémentaires qui permettront d'étendre la modernisation à l'ensemble des administrations.

### 1.1.1 Des objectifs opérationnels à court et moyen termes

D'une façon générale, le nouveau régime financier vise à améliorer l'efficacité de l'État et des services publics, et à instaurer, dans une administration modernisée, une gestion des finances publiques axée sur les résultats. Afin de parvenir progressivement à ces transformations, le Plan de Modernisation est structuré autour de six objectifs opérationnels à court et moyen termes :

- 1 / Une budgétisation basée sur les politiques publiques ;
- 2 / Une meilleure performance des dispositifs de mobilisation des ressources internes et externes ;
- 3 / Une exécution du budget transparente et conforme aux normes internationales ;
- 4 / Une gestion des ressources humaines adaptée aux enjeux de la gestion axée sur les résultats ;
- 5 / Un système d'information adapté aux exigences de modernisation de la gestion des finances publiques ;
- 6 / Un cadre institutionnel de la gestion des finances publiques renforcé.

### 1.1.2 Une démarche respectueuse des cycles budgétaires

Le Plan de Modernisation des Finances Publiques est structuré de manière à prendre en compte les résultats de la revue PEFA qui établit un diagnostic sur l'état du système de finances publiques à travers une évaluation en profondeur des grands cycles budgétaires. Le Plan procède donc par un découpage de la gestion des finances publiques en axes stratégiques, calqués sur les différentes étapes du cycle budgétaire ainsi que sur des fonctions transversales :

#### Cycle budgétaire

- Axe stratégique 1 - Planification, programmation, budgétisation
- Axe stratégique 2 - Recette et fiscalité
- Axe stratégique 3 - Financements extérieurs
- Axe stratégique 4 - Exécution budgétaire
- Axe stratégique 5 - Comptabilité publique
- Axe stratégique 6 - Trésorerie et dette
- Axe stratégique 7 - Contrôles internes et externes

### Fonctions transversales

- Axe stratégique 8 - Gestion des ressources humaines et de la masse salariale
- Axe stratégique 9 - Systèmes informatiques
- Axe stratégique 10 - Cadre institutionnel et capacités

#### ZOOM sur la revue PEFA

La revue PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*, Dépenses Publiques et Responsabilité Financière) est un diagnostic de la gestion des finances publiques, selon un mode internationalement reconnu pour apprécier les systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Engagées depuis 2001 dans une longue réflexion sur la nécessaire rénovation des finances publiques, les autorités camerounaises l'ont réalisée en octobre 2007 puis l'ont complétée par les travaux réalisés par les groupes de travail de la Plateforme de Dialogue. Ces évaluations ont porté sur les dysfonctionnements des cycles budgétaires, de certains processus transversaux concernant la gestion de la fonction publique, de la masse salariale et du système d'information. Un tableau de synthèse PEFA assorti des indicateurs de performance permet une lecture synoptique des insuffisances constatées. C'est sur la base de ces constats que la loi 2007 a été adoptée.

#### 1.1.3 Des actions rigoureusement définies

Les principales actions nécessaires à la mise en place du nouveau régime financier sont contenues dans le Plan de Modernisation. Il s'agit par exemple, au niveau réglementaire, du décret portant règlement général sur la comptabilité publique et de ses différents textes d'application ; au niveau technique, du guide d'élaboration du budget programme, du plan de formation des agents de l'État à leurs nouvelles missions, de la restructuration de certaines administrations...

Afin d'accroître l'impact de cette réforme sur l'ensemble du système de la gestion publique, le Plan prévoit également certaines actions complémentaires au régime financier. Celles-ci concernent notamment :

- Les dimensions transversales tels que les systèmes informatiques, la gestion des ressources humaines et la masse salariale ;
- Les domaines non couverts par le régime financier dont la revue PEFA a évalué les faiblesses à l'instar de l'exécution du budget en recettes, des financements extérieurs, des procédures de marchés publics, de la gestion de la trésorerie et de la dette, du cadre général et des structures de contrôle interne et externe ;
- Le cadre institutionnel et organisationnel de la gestion des finances publiques.

**Le Plan de Modernisation des Finances Publiques constitue donc un document clé dans la mise en œuvre du nouveau régime financier, en ce qu'il organise les objectifs de la réforme et les actions à mener en un ensemble cohérent et structuré, avec un cadre logique, stratégique et opérationnel qui rénove en profondeur le système actuel. Ce Plan permet donc aux acteurs de veiller à la bonne marche de la réforme, d'autant que des instances spécifiques de pilotage ont par ailleurs été mises en place.**

## 1.2 Les instances de pilotage aux commandes

**La création de ces instances, dans le contexte de la réforme, est l'un des aspects innovant de la démarche mise en œuvre.**

Trop souvent, les réformes initiées au sein des administrations manquent d'impulsion, de synergie et de coordination. Les pouvoirs publics ont eu soin d'éviter cet écueil en créant ces instances de pilotage de la réforme. Celles-ci sont non seulement chargées de sa mise en œuvre mais aussi de son suivi-évaluation, une autre mission originale et essentielle, comme nous le verrons ci-après. Ces instances interviennent chacune à un niveau spécifique :

- **au niveau décisionnel**, le Comité de Pilotage des Réformes des Finances Publiques ;
- **au niveau de la coordination et du suivi technique**, le Secrétariat Technique du Comité chargé du pilotage des Réformes des Finances Publiques ;
- **au niveau de la mise en œuvre**, les structures opérationnelles des institutions et Ministères impliqués ;
- **au niveau de la coopération et de l'harmonisation des appuis des partenaires**, le Comité de Pilotage de la Plateforme de Dialogue sur les Finances Publiques.

### 1.2.1 Le Comité chargé du pilotage des Réformes des Finances Publiques

#### Sa mission

Créé en 2009 par un arrêté du Premier Ministre, intervenant au niveau décisionnel, ce comité est présidé par le Ministre chargé des Finances. Interne à l'administration, il est **“l'instance d'orientation, d'animation et de supervision de la mise en œuvre des réformes budgétaires”**. Le Comité de Pilotage des Réformes des Finances Publiques rend compte au Comité de Pilotage de la Plateforme de Dialogue sur les Finances Publiques de l'état d'exécution du Plan de Modernisation des Finances Publiques et des résultats obtenus.

#### Sa composition

Il réunit toutes les parties concernées par le périmètre de la réforme, en particulier la Présidence de la République, les services du Premier Ministre, le Contrôle Supérieur de l'État (CONSUPE), certains départements ministériels, la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, ainsi que les structures opérationnelles du Ministère des Finances et du MINEPAT.

Soucieux d'assurer la coordination entre les réformes des finances publiques et les autres réformes engagées par l'administration, ce comité comprend également un représentant de la Cellule de coordination du PROMAGAR (Programme de Modernisation de l'Administration Camerounaise par la mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats), du Comité Technique de suivi des Programmes Economiques et du Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative.

### 1.2.2 Le Comité de Pilotage de la Plateforme de Dialogue

#### Sa mission

Créé en 2007 par un arrêté du Premier Ministre, intervenant au niveau de la coordination avec les partenaires, ce comité est présidé, comme le précédent, par le Ministre chargé des Finances. Certaines de ses missions sont d'ores et déjà accomplies, à savoir le diagnostic du système de gestion financière, la revue PEFA et l'élaboration du présent Plan global de réforme.

Ce comité poursuit ses autres missions : la coordination des interventions des partenaires au développement en matière de finances publiques, l'animation du dialogue entre le Gouvernement et les partenaires au développement, le suivi et l'évaluation des réformes entreprises pour permettre aux pouvoirs publics et aux partenaires de mesurer l'évolution de la performance globale du système de gestion des finances publiques (à partir de la situation de référence constituée par la revue PEFA en 2007).

#### Sa composition

Il regroupe des représentants des autorités camerounaises, des partenaires techniques et financiers ainsi que des représentants de la société civile et du secteur privé.

### 1.2.3 Le Secrétariat Technique des Réformes des Finances Publiques (STRFP)

#### Sa mission

Cette instance est **“l'organe opérationnel de coordination et de gestion administrative, technique et financière des réformes des finances publiques”**. Son mandat est assuré par la Direction Générale du Budget. Le STRFP est chargé de la coordination des travaux de préparation et de mise à jour du plan global de réforme. Il assiste également les structures opérationnelles dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de leurs activités. Il produit enfin les rapports d'activités et d'avancement des travaux.

Afin d'assurer la coordination et la cohérence des deux Comités de Pilotage décrits ci-dessus, le STRFP est également celui de la Plateforme de Dialogue sur les Finances Publiques.

#### Sa composition

Le STRFP est dirigé par un responsable assisté par des cadres spécialisés par domaines (Réformes budgétaires et contrôle, Réformes comptables et recettes, Renforcement des capacités, Systèmes intégrés de gestion, Affaires administratives, financières et comptables, Passation des marchés). Le chef du STRFP et ses membres sont désignés par un acte du Ministre chargé des Finances. Le STRFP peut également faire appel à des assistants techniques nationaux ou internationaux chargés de missions ponctuelles.

1.2.4 Les Ministères et les institutions

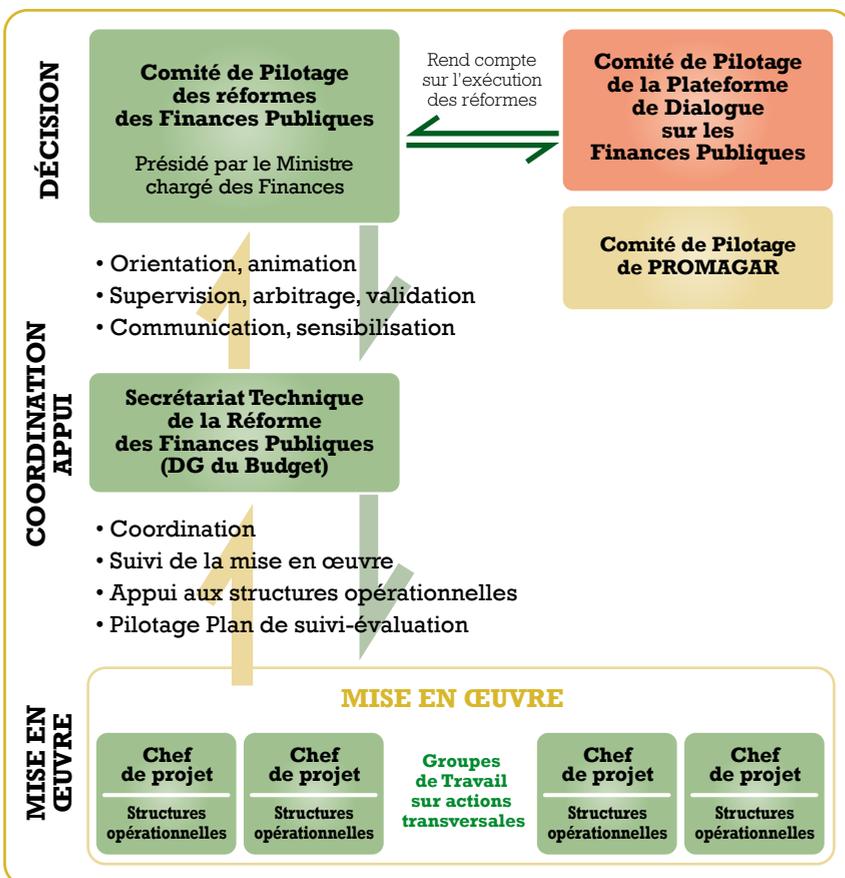
Leur mission

La mise en œuvre de la réforme est placée sous l'autorité des Ministres et responsables des institutions concernées. En leur sein, ce sont les Directions Opérationnelles qui mènent concrètement les actions de réforme et mettent en place un dispositif spécifique dans cet objectif.

Ce dispositif de mise en œuvre de la réforme repose sur la désignation de "chefs de projet" internes, qui rendent compte directement au responsable de la Direction Opérationnelle. Pour ce faire, ces "chefs de projet" mettent en place et animent des groupes de travail internes. Les Ministres et responsables d'institutions sont régulièrement tenus au courant de l'état d'avancement des projets.



## Dispositif de pilotage, de coordination et de mise en œuvre



### 1.3 Le suivi-évaluation, une étape novatrice et essentielle

Les acteurs de la réforme ne se contentent pas de sa mise en œuvre mais ils en assurent aussi le suivi-évaluation. **Inédite au Cameroun dans son ampleur, cette étape est réellement essentielle.** Elle fournit les informations permettant de vérifier les progrès et les avancements du Plan de Modernisation des Finances Publiques, de tirer les leçons de l'expérience, de formuler les recommandations, de planifier et d'affecter les ressources et de rendre compte aux principales parties prenantes en faisant état des résultats obtenus. Qui plus est, la mise en place du suivi-évaluation est une exigence du cadre institutionnel de la réforme défini par arrêté du Premier Ministre.

#### 1.3.1 Un plan d'actions précis pour une mise en œuvre soigneusement orchestrée

Établi par le Comité de Pilotage de la Plateforme de Dialogue et mis à jour par le STRFP (voir plus-haut), le plan d'actions de la réforme est découpé en tâches, avec un déroulement chronologique, des indicateurs de réalisation, les coûts par tâches et le coût total de l'action programmée sur la période de réalisation. **Chacun des acteurs possède donc une liste très précise des actions qui doivent être menées.**

#### 1.3.2 Des documents d'analyse stratégique pour un suivi en temps réel

Les Ministères et institutions impliquées fournissent les informations sur les actions qu'ils sont chargés de mener conformément à la **feuille de route stratégique** du Plan. Véritable tableau de bord de synthèse, identifiant les actions prioritaires et d'accompagnement à mener, cette feuille de route est l'outil d'analyse majeur du Comité de Pilotage des Réformes.

La feuille de route stratégique se complète d'un autre outil essentiel, annuel celui-ci, à savoir le **Plan de Travail Budgétisé Annuel (PTBA)**. Il présente la situation réelle et les objectifs spécifiques de l'année, les résultats attendus, les activités à entreprendre, les ressources à mobiliser, les personnes responsables, les chronogrammes de mise en œuvre et les indicateurs qui permettent d'une part de mesurer le degré de réalisation des activités et d'autre part d'apprécier le niveau d'atteinte des objectifs du Plan de Modernisation.

#### 1.3.3 Une évaluation externe indépendante

**Afin de garantir l'évaluation la plus indépendante et la plus fiable possible, celle-ci est menée par des acteurs extérieurs à l'administration camerounaise.** Jugeant les impacts de la réforme sur le système de gestion des finances publiques, ces évaluations sont menées tous les deux à trois ans dans le cadre des revues PEFA (voir l'encadré plus haut). Elles sont complétées par d'autres évaluations indépendantes portant plus spécifiquement sur les résultats et la mise en œuvre du Plan de Modernisation des Finances Publiques, ainsi que sur son mode de financement.

## 2

## Une démarche participative

Outre l'implication forte des acteurs politiques et administratifs, la réforme des finances publiques bénéficie d'une grande légitimité grâce à la diversité des acteurs impliqués. Il ne s'agit pas d'une réforme imposée "d'en haut". Elle a été souhaitée par les acteurs non étatiques qui ont également participé à son élaboration. Les partenaires techniques et financiers du Cameroun la soutiennent également de manière forte, par leur participation aux différentes instances de pilotage et l'ampleur des appuis financiers qu'ils apportent en soutien aux activités de réforme. Enrichissante et moderne, cette démarche participative est un gage fort pour la réussite de la modernisation des finances publiques.



## 2.1 Une société civile fortement associée

La société civile est un acteur à part entière dans la mise en œuvre de la réforme. Elle est membre du Comité de Pilotage de la Plateforme de Dialogue sur les Finances Publiques. A cet effet, elle a notamment participé à la revue PEFA et a été consultée lors de l'élaboration du Plan de Modernisation des Finances Publiques. Certaines actions de la réforme sont spécifiquement destinées au renforcement des capacités de la société civile.

## 2.2 Une administration responsabilisée

Comme on l'a déjà vu, la réforme consacre un principe essentiel, celui de la responsabilisation de l'administration. Ce sont les agents de l'État qui sont chargés d'orchestrer les actions à mener dans le cadre de la réforme proprement dite. Celle-ci initie donc un mouvement global de responsabilisation des acteurs, qui entrainera implicitement (et concrètement) une départementalisation de la gestion de l'État. Au-delà, une fois la réforme menée à son terme, la revalorisation du rôle budgétaire des départements ministériels leur confère nécessairement une plus grande autonomie, laquelle ne peut s'exprimer qu'à travers des structures nouvelles adaptées à cet effet. Dans ce sens, la réforme budgétaire apparaît comme **un des leviers de modernisation de l'État**, un processus qui va conduire à une réorganisation de la configuration de l'ensemble de notre appareil administratif.

Concrètement :

- La vision du travail est en train d'évoluer pour placer l'utilisateur au centre des préoccupations, entraînant le resserrement des relations professionnelles entre les agents du haut et du bas de la pyramide administrative.
- Les services publics centraux et déconcentrés sont en passe d'être davantage réorganisés suivant la logique de service à l'utilisateur, et donc de processus.
- Les agents de l'État s'adaptent actuellement à un nouveau contexte de travail, acquièrent de nouveaux savoirs et savoir-faire. Ils s'approprient à faire face aux mutations qui vont intervenir dans certains métiers et à la nouvelle relation à bâtir entre administration et administrés.
- Le mode de conduite des hommes, en d'autres termes le style de management, évolue d'un mode administratif (de type directif) à un mode participatif accordant plus de responsabilités opérationnelles aux agents d'exécution.

## 2.3 Des partenaires techniques et financiers impliqués

### 2.3.1 Un solide dispositif institutionnel

L'harmonisation des appuis entre les partenaires au développement et leur dialogue avec le Gouvernement camerounais sont organisés à travers deux instances, le Comité Multi-Bailleurs (CMB) et la Plateforme de Dialogue sur les Finances Publiques.

#### a / Le Comité multi-bailleurs (CMB)

Cette instance de dialogue et de concertation propre aux bailleurs a été créée en 2003 à leur initiative. Ceux-ci avaient en effet émis le souhait de mieux coordonner leurs actions au Cameroun. Le CMB s'est rapidement imposé comme une plateforme d'échange et de concertation entre partenaires, couvrant une large gamme de thématiques clés pour le développement du pays, dont les finances publiques, pour lesquelles un groupe spécifique a été constitué, le Comité Sectoriel Finances Publiques (CSFP). Son objectif : organiser la coordination entre partenaires techniques et financiers et faciliter le dialogue avec le Gouvernement et les autres parties impliquées au niveau national, dans le respect de la Déclaration de Paris. Sa mission est donc, in fine, d'améliorer la qualité de l'aide et de renforcer la cohérence des interventions des partenaires au développement.

#### b / La Plateforme de Dialogue

Cette instance est l'une des institutions clés en charge du pilotage du Plan de Modernisation des Finances Publiques, comme vu précédemment. La Plateforme de Dialogue intervient en particulier au niveau de la coordination avec les partenaires techniques et financiers. Dans ce cadre, ces derniers ont été impliqués dans l'élaboration des diagnostics par les groupes de travail de la Plateforme, dans la réalisation de la revue PEFA et dans l'élaboration du plan global des réformes.

Ces deux instances d'harmonisation et de dialogue permettent **une forte implication des partenaires techniques et financiers dans la réforme des finances publiques**, à travers le financement de programmes d'appui à la réforme. La totalité de ces appuis est actuellement injectée sous forme d'aide-projet et d'aide-programme, mais les avancées induites par le nouveau régime financier pourraient permettre à terme **d'évoluer vers de nouveaux instruments de financement, tels que le "basket fund" ou les appuis budgétaires**. Ces instruments sont beaucoup mieux adaptés aux contraintes de financement d'une réforme d'une telle ampleur qu'une juxtaposition de projets difficiles à concerter, source de rigidités importantes. Souhaitée par beaucoup, cette évolution irait dans le sens de la Déclaration de Paris.

### 2.3.2 D'importants appuis consacrés aux réformes des finances publiques

Dans le cadre de leur appui à l'amélioration de la gestion des finances publiques, les partenaires techniques et financiers ont mis en place avec le Cameroun des projets administrés par la Plateforme de Dialogue.

**L'Union européenne (UE)** est intervenue dans le cadre du "Protocole d'accord pour le financement des activités préparatoires au démarrage de la Plateforme", aujourd'hui achevé. De 2007 à 2009, ce programme a appuyé la plateforme de Dialogue par de l'assistance technique à court et long termes.

De 2007 à 2011, l'UE a également mis en place avec la partie camerounaise le "Programme pour l'Amélioration de la Gouvernance et de la Transparence dans la gestion des Finances Publiques" (PAGT/FP). Il s'agissait d'apporter des appuis techniques à la réforme, aux structures de contrôle administratif (Inspections Générales des Ministères et CONSUPE) et juridictionnel (Chambre des Comptes) et au système statistique national (INS et services statistiques des Ministères).

Un autre programme, le "Programme d'Amélioration de la Programmation des Dépenses Publiques" (PAPDEP), mis en œuvre sur la période 2008-2011, a apporté des appuis au cycle de planification-programmation-budgétisation pluriannuelle, notamment à l'élaboration/révision des stratégies sectorielles et à la mise en place des budgets-programmes.

Sur la période 2010-2014, le "Programme d'Appui à la Réforme des Finances Publiques" (PARFIP), financé par le "Xe FED", appuie la mise en œuvre du Plan de Modernisation des Finances Publiques. Il vise en particulier la maîtrise et la qualité de la dépense, le renforcement de l'administration et de la politique fiscale, la consolidation du contrôle juridictionnel ainsi que l'intégration des systèmes informatiques de gestion des finances publiques et l'appui au système national statistique.

**La Banque mondiale** intervient dans le cadre du "Projet de Renforcement des Capacités en matière de Transparence et de Contrôle dans la gestion des Ressources Publiques" (PRCTC, 2009-2012). Ce projet porte sur l'amélioration de la gestion budgétaire et la modernisation du Trésor, la consolidation du système de passation des marchés publics, la modernisation du système informatique de gestion financière et de la solde, ainsi que le renforcement des contrôles externes (en particulier le Parlement).

**La France** est intervenue dans le cadre du projet "Transparence, Efficacité et Rigueur dans la gestion des Finances Publiques" (TER, 2003-2010). Il s'agissait notamment de la mise à disposition d'une assistance technique au Ministère des Finances (Direction Générale des Impôts, Douanes et Trésor) et de contribuer à l'informatisation des systèmes de gestion des finances publiques.

**L'Agence Canadienne de Développement International (ACDI)** a mis en place le "Programme d'Appui à la Réforme de la Vérification Interne au Cameroun" (PARVIC, 2010-2011), visant à renforcer les capacités des institutions de contrôle interne (Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, Inspections Générales...).

**La Banque Africaine de Développement (BAD)** intervient dans le cadre du "Programme d'Appui aux Réformes en matière de Gouvernance" (2010-2014). Ce programme vise le renforcement des capacités des organes de contrôle des finances publiques (Commission des Finances et du Budget de l'Assemblée Nationale, Chambre des Comptes, CONSUPE, Inspections Générales des Ministères), de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et de la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC).

D'autres appuis aux réformes, dont certains volets concernent les finances publiques, sont placés sous la responsabilité du Comité Technique de Suivi des programmes économiques (CTS) auprès du MINEPAT. Un programme de la **BAD**, "Programme d'Appui au Programme National de Gouvernance" (2002-2009), a apporté un appui à l'amélioration de la gestion économique et financière, à la justice et à la réforme administrative.

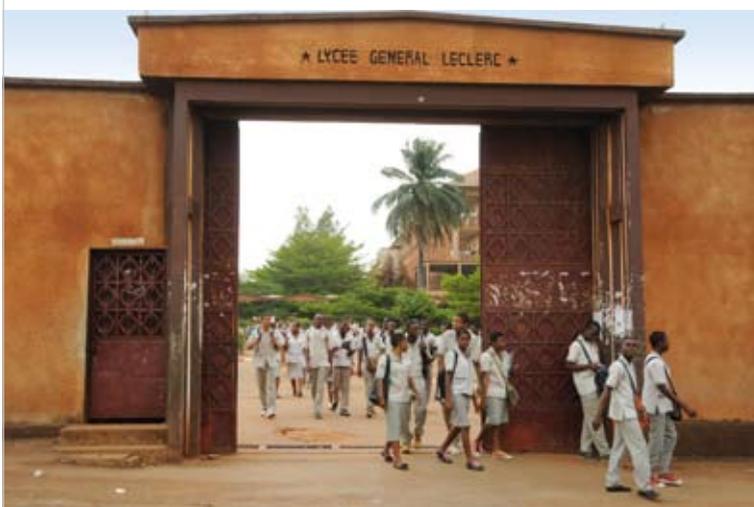
Dans ce même cadre, un autre programme a été mis en place par la **Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF)** : le "Programme de Renforcement des Capacités des Structures de Contrôle" (2006-2011) est destiné à renforcer les capacités des structures de contrôle externes (Commission des Finances et du Budget de l'Assemblée Nationale, Chambre des Comptes, CONSUPE), de l'Institut National de la Statistique (INS), du Secrétariat Permanent à la Réforme Administrative (SPRA), de la CONAC et de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).

**En conclusion, on voit ici la multiplicité des programmes d'appui des partenaires techniques et financiers, touchant tous les thèmes de la gestion des finances publiques. Il en ressort une certaine complémentarité mais aussi d'importantes zones de chevauchement qui ne vont pas dans le sens de l'optimisation de l'aide. Pour éviter toute déperdition de la ressource, il apparaît donc nécessaire d'intégrer l'ensemble des réformes dans un plan cohérent, avec un dispositif de pilotage unique. C'est l'ambition du Plan de Modernisation des Finances Publiques pour la période à venir. Au-delà, le nouveau régime financier exigera désormais que toutes les ressources externes soient comptabilisées dans la loi de finances.**

## 3

## Une réforme en trois grands paliers

Conscient de l'ampleur des changements amorcés, le législateur a prévu une mise en œuvre progressive de la loi. Une période transitoire de cinq ans a été instituée pour tenir compte de la capacité des acteurs à internaliser et à s'appropriier le nouveau mode de gestion publique. Pour ce faire, une démarche par paliers a guidé la conduite du processus des réformes qui s'achèvera au 1er janvier 2013, date d'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi.



**“La présente loi entre en vigueur dans son intégralité le 1<sup>er</sup> janvier 2013, date à laquelle est abrogée l’Ordonnance n°62/OF/2 du 7 février 1962.”** (Extrait de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l’État, article 79 ).

### 2007-2009 : La mise au point des conditions de mise en œuvre

Cette phase fut celle de la période préparatoire, durant laquelle la réforme a été affinée par la définition de toutes les actions à mener, ainsi que l’évaluation de leur coût. Elle a abouti, le 15 décembre 2009, à l’adoption par le Comité de Pilotage, du Plan de Modernisation des Finances Publiques. Afin de parachever cette étape stratégique, un plan de formation et un plan de communication ont également été adoptés.

### 2010-2013 : La finalisation du bloc juridique

Cette phase est celle de l’élaboration de tout le corpus législatif et réglementaire qui sous-tend et met en place toutes les nouvelles procédures. Une trentaine de textes majeurs, fondamentaux, devront être adoptés durant cette période, notamment le décret sur la comptabilité publique et ses textes d’application, les guides méthodologiques, le texte sur le calendrier budgétaire ou encore le manuel d’élaboration du Budget programme...

### 2011-2013 : L’intégration du bloc informatique

Cette phase, menée en parallèle de la précédente, conduira à la mise en place d’un outil informatique véritablement intégré. Fondé sur l’Intranet (c’est-à-dire un réseau informatique basé sur Internet pour communiquer entre administrations), le réseau central restera hébergé au Ministère des Finances.

## 4

## La stratégie de formation, catalyseur de la réforme

Les changements induits par le régime financier exigent que les agents de l'État acquièrent de nouvelles compétences, certaines leur étant nécessaires à court terme afin qu'ils puissent comprendre, accompagner et faciliter la mise en œuvre de la réforme à l'échéance de 2013.



#### 4.1 Une stratégie de formation innovante pour répondre aux carences existantes

Menée dans le cadre de la réforme, l'évaluation de la demande et de l'offre de formation a fait apparaître de nouveaux besoins.

Au regard de ces nouveaux besoins, les experts chargés de l'évaluation ont préconisé **une remise à niveau du système de formation existant**. Celui-ci souffre notamment de l'absence d'une stratégie de formation continue des agents de l'État, un aspect crucial dans l'opérationnalisation du régime financier. Autres problèmes auxquels la stratégie de formation se propose de répondre : les structures chargées de la mise en œuvre de la réforme sont trop peu impliquées dans les actions de formation et les instituts nationaux de formation témoignent d'une trop faible expertise dans les domaines concernés par la réforme.

Calquée sur le calendrier de la réforme, élaborée pour accompagner les personnels de l'État dans tous les changements auxquels ils devront faire face ces prochaines années, la stratégie de formation accompagne la pérennisation du régime financier ; bien formés aux nouvelles méthodes et aux nouveaux outils budgétaires et financiers, les agents de l'État pourront ensuite mettre en œuvre au quotidien la nouvelle culture administrative basée sur les résultats.

#### 4.2 Un plan de formation à double détente

La stratégie de formation proposée aux agents de l'État est inédite. Pensée sur le long terme afin de maximiser les acquis de la réforme au sein de l'administration en créant un dispositif permanent de formation, elle prévoit aussi la mise en place d'un plan d'urgence qui permet d'accompagner la mise en œuvre de la réforme. D'ici 2013, ces deux axes seront menés de front.

##### 4.2.1 Le plan d'urgence

**Il prévoit la création d'un cadre de pilotage spécifique à la formation** et bénéficiant d'un mécanisme de fonctionnement souple. Ce cadre est constitué d'un Comité d'orientation et de suivi ainsi que d'une cellule de la stratégie de formation.

Le Comité d'orientation et de suivi est chargé de valider le programme de formation annuel et le contenu des modules de formation, d'assurer le suivi-évaluation de l'exécution du plan de formation et de proposer les actions correctrices éventuellement nécessaires.

La Cellule de la stratégie de formation pilote le plan de formation et assure **l'animation et la coordination d'un réseau de correspondants-formation, de pools de formateurs internes ainsi que des partenariats avec les instituts nationaux de formation**.

Autres mesures prévues dans le plan d'urgence : la création d'une banque de modules, la formation des formateurs ainsi que l'organisation des sessions de formation en cascade.

#### 4.2.2 Les actions de longue durée

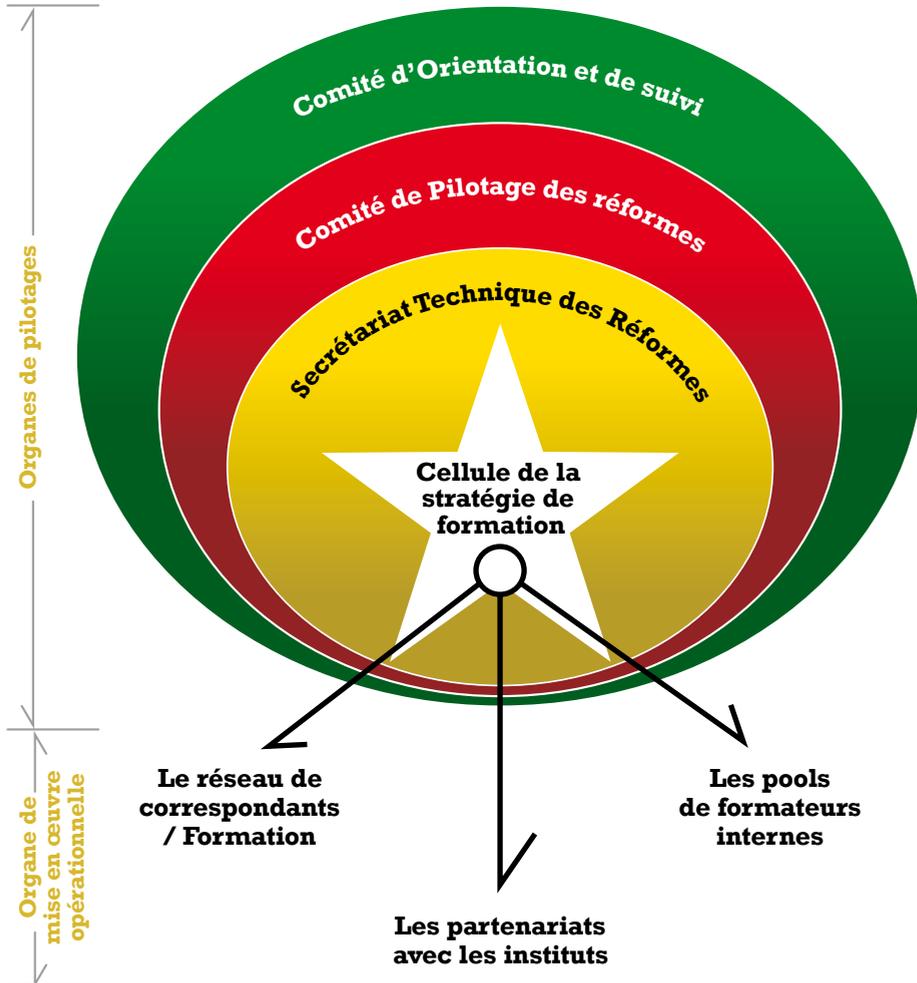
Dans la perspective de pérenniser la réforme, un **dispositif permanent de formation est créé**. Il prévoit le développement de systèmes internes de formation et la conclusion de conventions de partenariats entre le STRFP et les instituts de formation.

Il apparaît également indispensable de **renforcer la gestion des ressources humaines au sein de l'administration**. Le plan de formation prévoit donc le renforcement de l'expertise des structures en charge des ressources humaines en gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ainsi que l'introduction des modules de gestion axée sur les résultats dans les programmes de formation initiale et continue des instituts publics de formation.

Enfin, une **démarche de certification** sera mise en place afin de garantir que les personnels formés ont effectivement acquis les compétences requises.

**Le plan de formation constitue un volet essentiel de la réussite de la réforme. Les agents de l'État qui en bénéficient pourront non seulement comprendre la réforme, mais aussi la mettre en place et la pérenniser, ce que les formateurs appellent "le savoir-comprendre, le savoir-faire et le savoir-être".**

## Stratégie de mise en œuvre du plan (Cadre institutionnel de pilotage et de suivi)



### (Objectifs)

- Garantir la mise en œuvre cohérente et efficace du plan de formation
- Assurer la synchronisation des actions de formations avec le rythme de mise en œuvre de la réforme
- Résoudre le problème de l'inéquation entre l'offre et la demande de formation
- Impulser et pérenniser le renforcement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de la gestion axée sur les résultats
- Instaurer une démarche de certification

## 5

## La stratégie de communication, un engagement de convictions

Souvent perçues comme un sujet très technique, les finances publiques restent hermétiques et inaccessibles au plus grand nombre de citoyens. De plus, l'indifférence, le scepticisme voire les attitudes de résistance interne constituent des risques liés à tout changement d'envergure. Conscients de ces difficultés, les promoteurs de la réforme ont eu la volonté, dès sa conception, d'explicitier son contenu, sa mise en œuvre et ses bénéfices par l'adoption d'une stratégie de communication et de sensibilisation. Développée en interne et en externe, cette stratégie est déclinée au travers d'une gamme variée de supports de communication adaptés aux différents publics cibles.



### 5.1 Des outils pour faire connaître et comprendre la réforme

La dimension participative et pédagogique est un moteur solide du changement en cours et la règle de base de la stratégie de communication. Elle s'exerce à l'intérieur d'une plate-forme d'information interne et externe qui décline différentes actions.

Le premier fait majeur : la création d'une identité visuelle, en particulier le logo, permet à la réforme d'être vue, reconnue et partagée. Le logo est un repère pour les agents de l'État et les citoyens, un gage de confiance.

Ensuite, le renforcement de la pédagogie de la réforme dans un contenu éditorial. Différents formats ont été adoptés : un document érudit - *le présent Livre Blanc* - pour les spécialistes, un document de vulgarisation - *le dépliant\** - pour le grand public et enfin des supports périodique - *le Journal de la Réforme* - et interactif - *le site Internet* - pour suivre l'évolution de la réforme et donner la parole aux acteurs et bénéficiaires de celle-ci.

### 5.2 Savoir informer certes, mais surtout savoir intéresser et impliquer

En déclenchant une prise de conscience en interne et en externe, la réforme acte un changement concret, inéluctable aux impacts considérables. La force du message de la réforme, développée dans la campagne multimédia, s'appuie donc sur une idée toute simple : **la réforme des finances publiques est un facteur-clé de succès pour le développement d'un Cameroun moderne.**

L'argument sous-jacent de la stratégie de communication externe de la réforme est que : **le changement conduit à plus de transparence, plus d'efficacité mais surtout à des actions centrées sur les attentes des citoyens.**

En interne la stratégie de communication repose sur l'idée selon laquelle le changement nécessite **une responsabilisation, une mobilisation de toutes les compétences du personnel administratif** pour optimiser les attendus de la réforme - *la gestion axée sur les résultats* - et **un changement de comportement** vis-à-vis des administrés - *la délivrance d'un service au public* -.

À **la complexité d'une réforme** technique et administrative aux multiples implications, correspond un **changement de conviction**, signature de la campagne **interne/externe** :

**“C'est mon devoir / Nous vous le devons”**

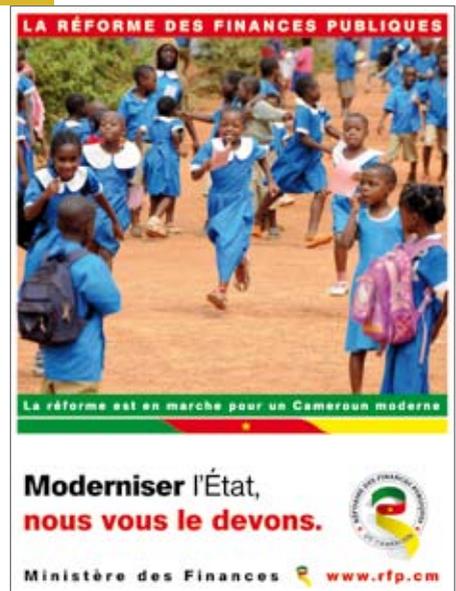
\* Réalisé avec le concours de la délégation Canadienne



Campagne interne



Campagne externe



Cette campagne qui amplifie la volonté de relever collectivement les défis de la réforme, vise la responsabilité individuelle à tous les échelons hiérarchiques et remet l'intérêt général au centre des préoccupations de l'administration.

### 5.3 Une communication ciblée et en continu

L'autre séquence de la stratégie de communication privilégie des actions événementielles ciblées en fonction des publics cibles décrits selon les objectifs suivants :

- **Ceux qui doivent comprendre et décider** : les membres du Gouvernement et les députés ;
- **Ceux qui doivent comprendre et influencer** : les médias, les organisations de la société civile, les universitaires, les leaders d'opinion ;
- **Ceux qui doivent comprendre et appliquer** : les administrations ;
- **Ceux qui doivent comprendre et en bénéficier** : les acteurs économiques et les particuliers.

Un planning précis d'activités a été élaboré afin de rencontrer ces différents publics lors de séminaires, journées portes ouvertes, journées décentralisées et workshops qui se tiendront à partir de l'année 2011 sous la responsabilité du Secrétariat Technique de la réforme des finances publiques.

La stratégie de communication a été conçue pour que tous accèdent simplement et aisément aux fondamentaux du changement et des messages primordiaux de la réforme des finances publiques au Cameroun. Ses promoteurs ont donc fait un choix audacieux : **celui d'offrir une caisse de résonance à une réforme exemplaire.**

**La stratégie de communication a été conçue afin que chacun accède à une information selon ses besoins, permettant d'appréhender les enjeux de la réforme des finances publiques. Cette stratégie de communication offre une formidable caisse de résonance à une réforme exemplaire.**

## > Conclusion générale



Le 1<sup>er</sup> janvier 2013 s'ouvrira une nouvelle page de l'histoire du Cameroun ; nouvelle page budgétaire, cela s'entend bien sûr, mais avec des effets allant au-delà du cadre des finances publiques. Le renouveau du régime financier est le symbole d'une mutation plus vaste de tout l'appareil étatique, qui s'accomplit chaque jour dans l'administration camerounaise, dans le souci d'une optimisation de l'utilisation des ressources et de l'efficacité des politiques publiques. L'évolution de la société, les attentes des citoyens et la situation des finances publiques conduisent à rechercher un mode de gestion plus lisible, plus efficace et plus performant. Le changement est amorcé. Sa nécessité est avérée. Il est inévitable.

**Au final, c'est un État camerounais plus fort qui poursuivra sa marche en avant, sur la scène nationale et internationale.**



## **ACTION**

Composante élémentaire d'un programme (par nature d'activité ou de destination administrative), à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance.

## **ANNUALITÉ**

Principe de droit budgétaire fixant à une année la durée de l'exercice budgétaire (autorisations de dépenses, prévisions de recettes et exécution du budget de l'État).

## **APPUI BUDGÉTAIRE**

Également appelée "aide budgétaire", l'appui budgétaire consiste, en un apport direct des aides extérieures au Trésor du pays bénéficiaire. Basé sur une confiance mutuelle, l'appui budgétaire permet au Gouvernement de mettre en œuvre ses propres politiques.

## **AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

Dans le cadre du budget de l'État, elles constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois ans.

## **BUDGET DE L'ÉTAT**

Le budget de l'État est l'acte par lequel le Parlement prévoit et autorise les ressources et les charges de l'État pour chaque année.

## **BUDGET DE MOYENS**

Budget qui lie les dépenses à l'achat d'intrants (ressources humaines et matérielles) ; ce budget précise comment seront utilisés les crédits davantage que les résultats visés.

## **BUDGET PROGRAMME**

Budget qui lie les dépenses à l'atteinte de certains résultats plutôt qu'à l'achat d'intrants (voir "budget de moyens").

## **CDMT (CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME)**

Cet instrument de planification budgétaire identifie les ressources à moyen terme de l'État et détermine pour chaque Ministère et institution les allocations nécessaires aux Budgets programmes, en fonction des priorités des politiques publiques du Gouvernement et des contraintes budgétaires.

## **CHAÎNE PPBS (PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION, SUIVI)**

Processus déclinant successivement la planification (prospective à court et moyen termes), la programmation pluriannuelle (CDMT), la budgétisation par programme, l'exécution et son suivi et l'évaluation.

## **COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE**

Elle décrit la mise en place des crédits et retrace leur utilisation.

## **COMPTABILITÉ GÉNÉRALE**

Elle vise à donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'État et à décrire ses recettes et ses dépenses par nature (personnel, immobilisation).

## **DÉCLARATION DE PARIS**

Initiative internationale qui s'est tenue en 2005, dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Ses conclusions, réaffirmées en 2008 par le Plan d'action d'Accra, ont redéfini les engagements entre les partenaires techniques et financiers et les pays partenaires autour de cinq grands principes : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion basée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

## **DÉFICIT BUDGÉTAIRE**

Excédent des charges comparativement aux ressources disponibles. Les besoins de financement sont alors couverts par des ressources financières extérieures (par exemple les Bons du Trésor).



### **DÉPENSES PUBLIQUES**

Ensemble des dépenses effectuées par l'État et ses démembrements. Ces dépenses consistent en des paiements à des tiers qui réduisent les avoirs de l'État (dépenses courantes) ou créent des valeurs patrimoniales (dépenses d'investissement).

### **DSCE (DOCUMENT DE STRATÉGIE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI)**

Ce document traduit à long terme les grands axes de développement déterminés par Vision 2035 (voir ci-dessous). Adopté en octobre 2009, il sert de cadre de référence à l'action du Gouvernement à l'horizon 2020.

### **ENGAGEMENT**

Acte par lequel l'État ou un autre organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il est de la compétence exclusive de l'ordonnateur.

### **EVALUATION**

Examen systématique des objectifs, des résultats et des activités d'une organisation ou d'un programme.

### **FONGIBILITÉ LIMITÉE**

Caractéristique des crédits dont la destination figurant lors de la présentation du programme peuvent être modifiées dans une certaine limite.

### **GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS ET LA PERFORMANCE**

Démarche de gestion de l'État qui met la finalité sur la réalisation des objectifs et des résultats attendus des politiques publiques, une allocation efficiente des ressources, la responsabilité, la reddition des comptes, la prise en compte des risques et des leçons tirées de l'expérience.

### **INDICATEUR**

Variable qualitative ou quantitative permettant de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs au niveau des politiques publiques, des stratégies, des programmes et des actions.

### **LIQUIDATION**

Elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers.

### **LOI DE FINANCES**

Terme générique désignant les lois qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État compte tenu d'un équilibre économique et financier défini.

### **LOI DE RÈGLEMENT**

Loi de Finances arrêtant le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

### **OBJECTIF**

Résultat à atteindre dans le cadre de la réalisation d'une fonction, d'un programme ou d'une action et mesurable par des indicateurs.

### **ORDONNANCEMENT**

Acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer la dette de l'État ou celle des autres organismes publics.

### **ORDONNATEUR**

Responsable de la bonne exécution des programmes, il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses. En matière de recettes, il émet les titres de recettes. En matière de dépenses, il juge de l'opportunité des dépenses de l'État qu'il engage, liquide et ordonnance.

### **PAIEMENT**

Acte par lequel l'État ou tout autre organisme public se libère de sa dette.



### **PERFORMANCE**

Degré d'atteinte des cibles d'une organisation.

### **PROGRAMME**

Ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction.

### **PROJET DE PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS (PPA)**

Document réunissant l'ensemble des programmes définis par les Ministères. Celui-ci est déposé au Ministère des Finances, chargé des arbitrages budgétaires et de la consolidation des données pour établir le projet final de loi de finances.

### **RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE (RAP)**

Ce document, établi pour chaque programme, est annexé au projet de loi de règlement. Il exprime notamment les performances obtenues par rapport aux objectifs, indicateurs et valeurs cibles qui figuraient dans le Projet Annuel de Performances (PAP) relatif au même exercice. Les RAP sont présentés selon une structure identique à celle des PAP afin de faciliter les comparaisons.

### **RECETTES**

Ressources mises à la disposition de l'État, obtenues par des mesures fiscales (impôts, taxes, etc.) et non fiscales (emprunts, cotisations, profits des entreprises publiques etc.).

### **SINCÉRITÉ**

Nouveau principe budgétaire affirmé par la loi du 26 décembre 2007, prescrivant l'exactitude de l'estimation des ressources et des charges compte tenu des informations disponibles. Il impose également l'exactitude des comptes de l'État.

### **SPÉCIALITÉ**

Principe budgétaire classique en vertu duquel les crédits autorisés doivent être destinés à une utilisation spécifique.

### **STRATÉGIES MINISTÉRIELLES**

Elles portent sur les domaines d'activités s'étendant le plus souvent aux champs de compétence d'un Ministère. Elle sont déclinées à partir des stratégies sectorielles et ne couvrent pas seulement les activités des administrations publiques mais aussi les interventions de l'ensemble des partenaires privés et institutionnels.

### **STRATÉGIES SECTORIELLES**

Elles portent sur les grands secteurs d'activité de l'État suivant la classification fonctionnelle des activités de l'État. Elles ont pour champs d'intervention un ou plusieurs Ministères en fonction de leur compétence.

### **TRANSPARENCE (DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE)**

Référence à la clarté des objectifs budgétaires ainsi qu'à la clarté de la transmission de ces objectifs.

### **UNITÉ**

Principe budgétaire stipulant que l'ensemble des ressources et des charges de l'État doivent être présentées dans un seul document.

### **UNIVERSALITÉ**

Ce principe budgétaire classique en vertu duquel toutes les dépenses et toutes les recettes d'une collectivité publique doivent figurer dans son budget sans aucune compensation ou contraction entre elles. Il interdit l'affectation d'une recette particulière à une dépense particulière.

### **VISION 2035**

Document de prospective rassemblant les grands axes de développement à très long terme définis en 2007 par le Gouvernement. Objectif : faire du Cameroun un pays émergent d'ici 2035.

