

REPUBLIQUE DU CAMEROUN
CAMEROON
PAIX-TRAVAIL-PATRIE
FATHERLAND

MINISTERE DES FINANCES
FINANCE

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DU BUDGET

REPUBLIC OF
PEACE-WORK-

MINISTRY OF

N° _____/N/MINFI/SG/DGB/naj

Yaoundé, le

Rapport du séminaire de réflexion et d'échange sur le contrôle administratif.

Contexte

La loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, portant nouveau régime financier de l'Etat fait évoluer le budget de l'Etat d'un budget de moyens à un budget axé sur les résultats par l'introduction des programmes et d'objectifs mesurés par les indicateurs de performance tout en conservant néanmoins une approche de moyens.

Parallèlement à l'introduction des programmes dans le budget de l'Etat, cette loi permet de responsabiliser davantage les ordonnateurs, de rénover et renforcer les contrôles administratif, parlementaire et juridictionnel, et d'introduire de nouveaux outils de gestion des finances publiques, notamment en matière de contrôle interne et de contrôle de performance.

C'est dans cette optique que le Gouvernement, en application de la loi énoncée ci-dessus, a pris un certain nombre de mesures, à l'effet de mener la réflexion devant découler au vaste chantier d'élaboration des textes d'application y relatifs.

Partant de la logique que la connaissance se partage de nos jours, une équipe de l'assistance technique française en matière de contrôle, composée des hauts responsables (**Messieurs CHARRIER Claude et TOFFEL Jean-Luc**), de la Direction Générale des Finances Publiques du Ministère français en charge

des Finances, a séjourné au Cameroun du 31 octobre au 07 novembre 2007, à l'effet de venir en appui à un séminaire de réflexion, d'échange et de partage d'informations sur le contrôle administratif organisé par la Direction Générale du Budget.

Le présent rapport qui déroule la quintessence des travaux du séminaire s'articule autour des points suivants :

I. Objectif général et objectifs spécifiques de la mission.

A. Objectif général

L'objectif général de la mission consistait à accompagner l'équipe chargée de la mise en œuvre du nouveau Régime Financier dans la réflexion, visant la réforme du contrôle administratif et sa mise en œuvre.

B. Les objectifs spécifiques de la mission.

Ces objectifs consistaient à :

- initier et former le groupe de travail chargé de la mise en œuvre de la réforme de la loi de finances, dans la définition des principaux concepts en matière de contrôle;
- assister le groupe de travail dans l'établissement d'un bilan synthétique de l'existant du contrôle administratif au Cameroun ;
- conseiller le groupe de travail dans le projet d'élaboration des textes particuliers relatifs aux contrôles administratifs.

Ce chantier ne pouvant être efficace que si certains concepts prévus dans le nouveau régime financier sont clairement définis.

II. Définition des concepts dans le sens du Nouveau Régime Financier.

Contrôle administratif : un contrôle de régularité et de performance ainsi que les missions d'audit de la gestion des administrations publiques, des entreprises publiques, des établissements publics ainsi que les entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution de l'Etat ou de toute autre personne morale de droit public, sont menés par les services spécialisés compétents de l'Exécutif (Article 73 du NRF).

Dans le cadre du contrôle administratif, on distingue le contrôle à priori et le contrôle à posteriori.

A. Contrôle à priori :

1°) Contrôle financier : Contrôle de l'engagement juridique de la dépense publique.

Ce contrôle comprend le contrôle de la conformité des engagements par rapport aux programmes et de la régulation budgétaire.

2°) Contrôles comptables : Ceux-ci sont de la responsabilité du comptable assignataire et relèvent du double rôle de « payeur » et de « caissier ».

3°) Contrôles de cohérence / concordance : ils incombent aux services de l'ordonnateur et peuvent s'assimiler à une validation interne permettant de s'assurer de la conformité des documents traités.

B. Contrôle a posteriori :

Le contrôle à posteriori quant à lui est constitué des notions suivantes :

1°) Contrôles internes : ils incombent aux ordonnateurs et portent sur le respect des procédures et la régularité de la dépense.

2°) Contrôle de gestion : il contribue au pilotage par objectifs des services et permet aux ordonnateurs de moduler leur action notamment au regard des coûts.

3°) Contrôle de performance : évaluation a posteriori des actions engagées permettant d'apprécier leur efficacité et leur efficience au vu des objectifs et indicateurs de gestion préalablement établis.

4°) Audit : on distingue l'audit interne et l'audit externe.

- L'audit interne permet de s'assurer que les risques et procédures sont maîtrisés et apporte un éclairage technique sur les éventuelles mesures correctives.

- L'audit externe peut être confié à des entités spécialisées indépendantes et offre à l'ordonnateur la possibilité de recourir à une expertise plus large.

La réflexion sur les concepts ci-dessus a permis de dégager quelques orientations sur le contrôle administratif.

III Orientations dégagées.

Au cours des travaux, les échanges ont permis aux experts français et aux membres du groupe de travail de dégager les orientations suivantes :

- mettre en place certains mécanismes, à l'effet d'éviter les redondances dans la chaîne d'exécution de la dépense ;
- supprimer les doubles présentations ;
- recourir à la professionnalisation des intervenants ;
- définir de façon précise les fonctions de chaque intervenant ;
- alléger les contrôles à priori, et développer les contrôles à postériori ;
- bien positionner chaque contrôle et chaque acteur dans la chaîne d'exécution de la dépense.

A. Du Contrôle Financier

Le groupe de travail a relevé qu'il était important de maintenir le contrôle financier, ce dernier devrait uniquement se limiter au contrôle juridique des engagements, sanctionné par l'apposition d'un visa.

S'il a été proposé que le Contrôleur Financier continue de jouer le rôle de contrôle des engagements juridiques, il n'en demeure pas moins qu'il y'a lieu de préciser le rôle, le périmètre d'intervention et le positionnement du contrôleur.

S'agissant du contrôle financier, il est question de voir comment responsabiliser l'ordonnateur en mettant auprès de celui-ci, un contrôle le plus allégé possible.

Pour répondre à cette préoccupation, il a d'abord été nécessaire de faire la différence entre le visa préalable afférent aux engagements juridiques et le visa relatif aux engagements comptables. À ce niveau les débats ont bien voulu présenter chaque catégorie de dépenses à l'effet de cerner chaque réalité.

Pour les marchés, lettres commandes et autres décisions, il faut nécessairement un visa préalable, le problème ne se pose donc pas ici, le contrôleur financier pourrait continuer à jouer ce rôle.

Mais pour les missions et les bons de commande administratifs, se pose alors le problème de lourdeurs de par les interventions de l'ordonnateur, du contrôleur financier et même du comptable.

Afin d'alléger la chaîne d'exécution de la dépense à ce niveau, les participants ont proposé d'instaurer les mécanismes permettant de respecter la budgétisation arrêtée lors de la préparation du budget, ceci afin d'éviter le fractionnement de certaines catégories de dépenses et partant, le recours abusif aux bons de commande administratifs. De ce fait, les menus dépenses ne pourraient plus passer par le Contrôle Financier. Mais en ce qui concerne les autres engagements de l'Etat vis-à-vis d'un tiers, il faudrait instituer un Contrôle Financier, en vue du contrôle juridique de ces dépenses par l'apposition d'un visa.

B. Du Contrôle Comptable

Le traitement du contrôle comptable a permis aux participants de relever qu'il n'y a pas de changement spécifique à ce type de contrôle par rapport aux textes en vigueur à ce jour, étant entendu que le projet de texte portant règlement général sur la comptabilité publique est en cours d'élaboration. En outre, le comptable continuera toujours de jouer son rôle de cassier et de payeur.

Il a été retenu qu'une nomenclature des pièces justificatives permettant de codifier la relation entre l'ordonnateur et le comptable, sera élaborée en liaison avec la Chambre des Comptes.

C. Des Contrôles internes

Les contrôles internes dont les acteurs sont différents de ceux du contrôle de gestion, sont des contrôles permanents, obligatoires et institutionnalisés, assurés par des responsables opérationnels permettant la maîtrise des risques et la remontée périodique des informations de la base vers la centrale.

D. Du Contrôle de gestion

Le contrôle de gestion a été présenté comme une démarche, un processus de maîtrise de la performance, un outil de pilotage, d'organisation de la décision, de management, de responsable bref une affaire de décideur. À ce niveau peuvent être définis de nouveaux outils de pilotage : indicateurs, tableaux de bord...

Les outils informatiques utilisés dans le cadre de ces contrôles permettent de :

1. établir les tableaux de bord, à l'effet de restituer les informations ;
2. diffuser les objectifs et les résultats des gestionnaires ;
3. faire une approche comparative des résultats dans le temps et dans la géographie ;
4. moduler l'assimilation des objectifs, à l'effet de bien les calibrer en prenant en compte les éléments exogènes ;
5. déterminer l'efficience par l'introduction de charges et des effectifs ;
6. faire le compte rendu de gestion par l'établissement des résultats en fin l'année et une remontée de l'information vers la centrale.

Au vu de ce qui précède, il est question de bien positionner l'un et l'autre ; car malgré le fait que ces deux contrôles sont complémentaires, ils ont néanmoins des finalités différentes.

E. Du Contrôle de performance

C'est un outil d'appréciation de la bonne réalisation des objectifs préalablement définis grâce aux notions d'efficacité et d'efficience.

F. De l'Audit : il faudrait d'abord faire la distinction entre l'audit interne et l'audit externe de par la différence des acteurs et de leur positionnement dans la chaîne d'exécution de la dépense.

L'audit interne étant l'évaluation interne des procédures par les inspections des Directions permettant d'apprécier la pertinence des chaînes de travail ;

Alors que les audits externes sont confiés à des entités distinctes et permettent une appréciation externalisée des process ;

III. Perspectives.

Suite à ce séminaire, certaines propositions sur le contrôle administratif peuvent déjà être adoptées et insérées dans le projet de décret en cours de finalisation.

Dans un avenir très proche, le groupe de travail sur la réforme du nouveau Régime Financier pourrait amorcer le travail sur l'élaboration des textes relatifs au contrôle administratif.

A. Elaboration des textes généraux relatifs à :

1. Contrôle financier ;

L'élaboration du texte relatif au contrôle financier pourrait se faire par la relecture des textes existants en vue de leur amendement et de leur adaptation au contexte de réformes.

Pour les autres contrôles (contrôle de gestion, contrôle interne, contrôle de performance et audit), il faudrait mener par la suite, la réflexion sur un texte « cadre » permettant de définir les concepts, les périmètres et l'ensemble du dispositif et inciter les différents acteurs à les mettre en œuvre.

B. Elaboration du manuel de procédures sur :

1. Le contrôle financier (pourrait suivre après le texte sur le contrôle financier) ;
2. Le contrôle de gestion ;
3. Le contrôle de performance ;
4. Le contrôle interne ;
5. Audit.

L'élaboration du manuel de procédures pour les autres contrôles pourrait suivre le moment venu.

C. Réflexion sur les modules de formation sur :

1. Le contrôle financier (le plus urgent);
2. Le contrôle de gestion ;
3. Le contrôle de performance ;
4. Le contrôle interne ;
5. Audit.

Il serait opportun d'intégrer les modules de formation de ces notions dans la formation initiale et continue des fonctionnaires à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature et dans les autres Grandes Ecoles, et les adapter aux programmes existants.

CONCLUSION :

- La réforme initiée dans le cadre de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime Financier de l'Etat introduit de nouveaux concepts qui conduisent à une réflexion sur la réforme de l'architecture des contrôles. Ainsi, les notions de programmes et de performance seront le fondement de ce système.

- L'exploitation des résultats des contrôles pourrait utilement s'intégrer dans une démarche d'évaluation des politiques publiques et servir de base aux actions correctives éventuelles.

- Les débats ont permis d'une part de s'orienter vers une suppression des redondances actuelles et d'autre part d'éviter la création de strates de contrôles supplémentaires en privilégiant l'adaptation et la transformation des structures existantes.

- Pour ce faire, une professionnalisation et une qualification des intervenants doivent être recherchées, de même, leur positionnement et/ou leur rattachement conditionneront leur efficacité, cette dernière nécessitant la mise à disposition de ressources humaines et de moyens de fonctionnement en adéquation avec les ambitions de la réforme.

- La première étape du calendrier de déploiement du nouveau dispositif devrait être, après signature du décret portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique une mise en œuvre rapide de l'adaptation du contrôle financier, moteur de cette réforme. Par la suite, le déploiement de la nouvelle architecture devra se faire en parallèle avec la mise en place des programmes prévus par le Nouveau Régime Financier.