



**PROGRAMME D'AMELIORATION DE LA PROGRAMMATION
DES DEPENSES PUBLIQUES (PAPDEP)**

FORMATION SUR LE CONTRÔLE DE PERFORMANCE

**MODULE II:
LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME
BUDGÉTAIRE AU CAMÉROUN : ENJEUX ET
MUTATIONS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE
INTERNE**

OCTOBRE 2010



PLAN DE LA PRESENTATION

- I. Justification de la réforme
- II. L'évolution des grands principes budgétaires
- III. La budgétisation par programmes comme socle du NRF
- IV. Le nouveau visage des comptes de l'Etat
- v. L'évolution du rôle des principaux acteurs budgétaires
- VI. L'exigence de modernisation de l'administration

I- Justification de la réforme

Ordonnance 1962:

- Budget de moyens (par nature et par destination de la dépense);
- Finalité de la dépense (objectifs) non apparent;
- **Des moyens automatiquement reconduits d'une année sur l'autre;**

I- Justification de la réforme (2)

Ordonnance 1962:

- **Le manque de prévisibilité à moyen terme:** Budget annuel inadapté au financement des projets d'investissement pluriannuels;
- **Un lien distendu entre investissement et fonctionnement:** Dualité de présentation du budget (fonctionnement, investissement);
- **Le manque de contrôle de performance:** Budget axé sur le seul contrôle de régularité et évolution des pratiques au fil des années vers une exécution basée sur les procédures et les signatures, sans considération des performances et de l'atteinte des objectifs.

I- Justification de la réforme (3)

- **Une conjoncture désormais défavorable à la pratique des budgets de moyens.**
 - Raréfaction des ressources;
 - Démocratisation et diffusion de la culture de performance au sein des couches socio - économiques;
 - Évolution du contexte international en faveur d'une budgétisation par programmes, celle-ci ayant montré son efficacité dans d'autres pays.

II- EVOLUTION DES GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES

- La loi du 26 décembre 2007 portant Régime Financier de l'Etat a profondément modifié les règles budgétaires, financières et comptables datant de 1962.
- Le nouveau régime financier instaure une Gestion Axée sur les Résultats et vise à recentrer les ressources publiques vers les priorités de croissance, de réduction de la pauvreté et de développement économique et social.
- Elle sera entièrement d'application à compter de janvier 2013 qui va boucler une période de 5 ans de mise en œuvre progressive des nouveaux instruments de gestion budgétaire.

II- EVOLUTION DES GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES (2)

- L'une des grandes innovations de cette réforme de la gestion publique 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 injectée 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'Etat.

II- EVOLUTION DES GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES (3)

- 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 au monde contemporain.
- Dans cette logique de modernisation, le nouveau régime financier énonce deux nouveaux principes budgétaires tout aussi essentiels : la sincérité et la transparence.

Les quatre principes budgétaires classiques (annualité, unité, spécialité et universalité) réaffirmés et améliorés

Annualité : le budget est approuvé par un vote annuel du Parlement et l'autorisation budgétaire est limitée dans le temps à un an. Une variable pluriannuelle est introduite dans le budget, les crédits de paiement demeurent annuels, mais les autorisations d'engagement peuvent être pluriannuelles pour faciliter la réalisation de grands projets d'investissement.

- **L'unité** : l'ensemble des dépenses et des recettes 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.

Les quatre principes budgétaires classiques (annualité, unité, spécialité et universalité) réaffirmés et améliorés

- **La spécialité** : l'autorisation budgétaire des dépenses n'est pas donnée en bloc mais elle est spécialisée par catégorie de crédits, le crédit autorisé pour une dépense donnée ne pouvant être utilisé à d'autres fins (les crédits sont spécialisés par programmes et non plus par articles et paragraphes comme par le passé).
- **L'universalité** : 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.

Le NRF introduit deux nouveaux principes clés : Sincérité et transparence

- **La sincérité** : 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'Etat. Elle est nécessaire pour une conduite performante de l'action publique et la confiance vis-à-vis des partenaires financiers de l'Etat;
- **La transparence** : Ce principe assure une bonne information sur la préparation, l'exécution et le contrôle du budget de l'Etat, de manière à ce que l'information budgétaire ne soit plus une donnée réservée au seul usage des spécialistes, mais gagne en clarté et en lisibilité, plus largement diffusée et plus variée.

III- LA BUDGÉTISATION PAR PROGRAMMES COMME SOCLE DU NRF

- ***Le processus budgétaire***
- ***Qu'est-ce que le Budget programme ?***
- ***L'élaboration du Budget programme***

Le processus budgétaire

- L'élaboration budgétaire du nouveau régime financier peut se résumer en quatre étapes majeures connues sous la dénomination de planification stratégique :
Prospective → planification → programmation
→ budgétisation par programme
- Des démarches et outils spécifiques sont utilisés pour chacune de ces étapes avec des finalités distinctes, mais bien intégrées dans un système cohérent.

Le processus budgétaire (2)

La prospective est l'expression d'une exploration de l'avenir sur le long terme. C'est un exercice de planification à très long terme (30 à 50 ans) visant à formuler une vision volontariste de développement qui permet d'anticiper les changements structurels de l'environnement national et international

- Ces changements sont analysés en termes d'opportunité ou de menace pour identifier les principaux défis à relever afin de répondre aux aspirations profondes du pays : consolidation du processus démocratique, croissance économique et emploi, développement urbains, etc. Ces différents défis font l'objet d'une formulation de stratégie globale pour les relever afin de créer les conditions pour satisfaire les ambitions nationales.

Le processus budgétaire (3)

La Planification fournit un cadre d'intervention dans un horizon plus proche 5 à 10 ans. Au Cameroun, l'exercice de planification se résume essentiellement à l'élaboration des stratégies de développement. On distingue plusieurs niveaux de stratégies: nationale (DSCE), sectorielles, ministérielles, thématiques, régionales, locale, etc.

- La Programmation s'attelle à opérationnaliser et ajuster les interventions dans le court et moyen terme selon les perspectives de ressources. Elle consiste à intégrer des actions du plan d'actions dans un cadre global pour une mise en œuvre endéans des trois ans. C'est une formalisation des intentions du Gouvernement pour mettre en œuvre un ensemble d'actions afin de concrétiser sa vision du développement futur. Le principal résultat de la programmation est le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).
- La Budgétisation consiste à inscrire les données de la programmation dans la Loi de finances. Par ce biais, le Budget de l'État devient la traduction chiffrée de la politique publique.

Processus budgétaire au Cameroun

Le Cameroun s'est doté en 2009 d'une vision consensuelle de développement formulée dans le document « CAMEROUN VISION 2035 » dont l'horizon est 25-35 ans. Cette vision est déclinée dans le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), cadre de référence de planification de l'action du Gouvernement à l'horizon 2020. Cette stratégie de développement est mise en œuvre à partir des stratégies sectorielles, thématiques, des plans locaux de développement, des plans d'actions et des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (Central et ministériels).

Processus budgétaire au Cameroun

- « **Vision 2035** » : Document de prospective rassemblant 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 d'ici 2035.
- **Le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE)**. Ce document traduit à long terme les grands axes de développement déterminés par la « Vision 2035 ». Adopté en octobre 2009, il sert de cadre de référence à l'action du gouvernement à l'horizon 2020.
- **Les stratégies sectorielles.** elles découlent du DSCE et sont définies par le Ministère de la Planification. Elles sont transmises à chaque ministère.
- **Les stratégies ministérielles.** Elles sont déterminées par chacun des ministères en fonction des missions que leur confère l'organisation gouvernementale, à partir des stratégies sectorielles. Ces stratégies ministérielles forment le cadre sur lequel s'appuient les services ministériels pour l'élaboration des programmes.

Processus budgétaire au Cameroun

- **Les Cadres de Dépenses à Moyen Termes** : L'une des finalités du CDMT est de poser la contrainte financière dans le choix des actions à mettre en œuvre à court et moyen terme. Cette contrainte financière a une influence décisive sur la formulation des objectifs stratégiques et la sélection des programmes et actions à mettre en œuvre ainsi que les indicateurs de résultat.
- **La budgétisation** : La budgétisation consacre l'opérationnalisation des stratégies et programmation. Elle consiste à inscrire les programmes et actions dans la Loi de finances. La budgétisation des programmes et actions (Budget programme) conformément aux dispositions du Régime Financier de l'Etat (RFE) exige des pré-requis notamment la disponibilité de stratégies opérationnelles c'est-à-dire disposant d'un plan d'actions et d'un CDMT.

Qu'est-ce que le Budget programme ?

- Recommandée pour la première fois par la Commission Hoover aux Etats-Unis en 1949, 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 et la CEMAC.
- Le Cameroun, engagé dans le processus depuis 2001, fait aujourd'hui figure d'exemple en Afrique Centrale en matière de réforme budgétaire et financière.

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'Etat 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.

Qu'est-ce que le Budget programme ?

- 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, alors l'administration se doit, à la fin du cycle, de vérifier que cet objectif a effectivement été atteint. S'il ne l'avait pas été, il faudrait en comprendre les raisons. **Une dimension analytique** apparaît donc dans l'action de l'Etat.

L'élaboration du Budget programme

En vertu du principe des ordonnateurs multiples établi par le nouveau régime financier, chaque ministère doit élaborer son propre Budget programme. Chaque ministère doit donc se réorganiser en fonction des nouvelles tâches à accomplir et de la nouvelle philosophie de gestion publique induite par la loi du 26 décembre 2007.

- **La définition des programmes.** la définition générale des programmes découle des stratégies ministérielles évoquées plus haut. Cette définition consiste plus précisément à fixer les actions (c'est-à-dire les sous-programmes) et les objectifs du programme.
- **La collecte des besoins.** Contrairement au budget de moyens (qui centralisait les besoins des services en fonctionnement et en investissement), la collecte des besoins des services est désormais faite sur la base de leurs contributions aux atteintes des objectifs des programmes définis. Il s'agit donc d'apprécier la pertinence des activités proposées et d'y allouer des ressources budgétaires en fonction des priorités établies.

L'élaboration du Budget programme

- **Le contenu des programmes.** Concrètement, le comité budgétaire consolide les données fournies par chaque service, les synthétise afin d'élaborer ses programmes (quatre maximum). Chacun 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.
- **Le Projet de Performance des Administrations.** Ultime étape de cette élaboration au sein du ministère, les services synthétisent l'ensemble des programmes dans un Projet de Performance des Administrations (PPA). C'est ce document qui sera déposé au Ministère des Finances, chargé des arbitrages budgétaires et de la consolidation des données pour établir le projet final de loi de finances.

IV- La répartition des pouvoirs dans le NRF

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 notre Etat : rééquilibrage des pouvoirs exécutif et législatif, responsabilisation des acteurs à tous les échelons de l'administration, renforcement des contrôles sur la dépense publique, diffusion d'une culture de performance au sein d'une administration réorganisée.

IV- La répartition des pouvoirs dans le NRF (2)

Un rééquilibrage des pouvoirs en matière budgétaire

Le renforcement des prérogatives du Parlement

La réaffirmation des compétences de la Chambre des Comptes

Un recentrage du rôle du Ministère des Finances et une responsabilisation accrue des ministères

Le Ministère des Finances pilote l'élaboration de la loi de finances

La validation de l'exécutif

La loi de finances examinée en deux temps par le Parlement

Un rééquilibrage des pouvoirs en matière budgétaire

- Rénovant en profondeur le cadre financier, budgétaire et comptable de l'Etat camerounais, le nouveau régime financier participe à la démarche de démocratisation engagée par la Constitution de 1972 révisée en 1996.
- Le nouveau Régime Financier s'inscrit dans la démarche de démocratisation de la vie nationale engagée par la constitution de 1972 et révisée en 1996, en rééquilibrant les pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel 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.

Le renforcement des prérogatives du Parlement

Une meilleure information du Parlement à travers :

- Une présentation budgétaire totalement renouvelée,
- l'obligation pour le Gouvernement de transmettre au Parlement l'état d'exécution du budget de l'Etat à mi-parcours.
- Le nouveau régime financier fait *obligation au gouvernement de déposer la loi de règlement* avant celui de la loi de finances de l'année suivante, accompagné de rapports annuels de performances (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.

Un pouvoir de contrôle parlementaire accru à travers la systématisation des pouvoirs d'enquête des députés :

- - Le parlement peut désormais conduire toute investigation qu'il juge utile aussi bien dans les administrations publiques et les institutions nationales, que dans les projets financés par les partenaires techniques et financiers (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.

Le renforcement des prérogatives du Parlement (2)

- ***Le mécanisme du déficit budgétaire*** (possibilité de voter une loi de finances dans laquelle les recettes propres ne couvrent pas l'ensemble des dépenses) est désormais réglementé ; Désormais, le gouvernement peut décider de recourir à cette pratique, uniquement si le Parlement l'y autorise.

La réaffirmation des compétences de la Chambre des Comptes

- un rôle d'assistance et de conseil aux pouvoirs exécutif et législatif : élaboration et transmission au parlement des rapports annuels d'activités, des rapports sur les comptes de l'Etat et, le cas échéant, les rapports thématiques;
- La Chambre des Comptes peut décider en outre de mener des actions d'information auprès des députés de la Commission des finances et du budget à l'Assemblée nationale pour présenter aux parlementaires le contenu des rapports;
- elle donne son avis sur le projet de loi de règlement sur saisine du gouvernement.

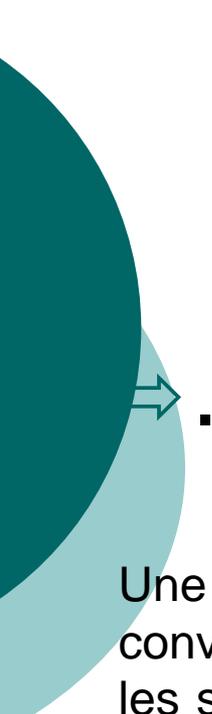
Un recentrage du rôle du Ministère des Finances et une responsabilisation accrue des ministères

Ordonnance de 1962: Ministre des Finances, Ordonnateur principal unique du budget de l'Etat

○ NRF: Amélioration de la gouvernance budgétaire

- le Ministre des Finances cède sa fonction de gestion au profit des autres ministres et peut désormais se consacrer pleinement à son rôle de régulation;
- Le nouveau régime financier consacre le principe des ordonnateurs multiples et affirme leur responsabilité en matière d'exécution des programmes: Le ministre prépare son budget, l'exécute et en rend compte.
- Une plus grande souplesse est concédée aux ministres dans la gestion de leurs programmes : la possibilité d'effectuer lui-même, par arrêté, des virements de crédits à l'intérieur d'un même programme
- Le Ministre des finances reste ordonnateur principal en matière de recettes du budget de l'Etat.
- 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 annexé au projet de loi de finances et d'un rapport annuel de performance (RAP) annexé au projet de loi de règlement.

Le Ministère des Finances pilote l'élaboration de la loi de finances



Une fois l'ensemble des PPA déposés au Ministère des Finances, celui-ci convoque, avec le Ministre de la Planification, une conférence budgétaire avec les services de chacun des ministères. Objectif de cette conférence budgétaire : **examiner la conformité et la qualité des programmes présentés.**

Le Ministère des Finances transmet les PPA de chaque ministère au comité interministériel de validation des programmes. Une fois ces PPA validés, le Ministre des Finances les rassemble afin de constituer le projet de loi de finances. Celui-ci doit être maintenant soumis au Premier Ministre.

La validation de 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.

La loi de finances examinée 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.**
- A l'issue de l'adoption de la loi de finances, le Président de la République la promulgue.

V- LE NOUVEAU VISAGE DES COMPTES DE L'ETAT

L'une des grandes avancées de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat est d'introduire une réforme majeure des comptes de l'Etat, 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.

V- LE NOUVEAU VISAGE DES COMPTES DE L'ETAT (2)

- ***Une comptabilité budgétaire plus sincère***
- ***Une comptabilité générale plus complète***
- ***La comptabilité analytique, corollaire de la performance***

Une comptabilité budgétaire plus sincère

Ordonnance de 1962:

Pratique imparfaite de la Comptabilité budgétaire présentant de nombreux défauts d'exhaustivité (c'est-à-dire de sincérité)

- Insuffisances du contrôle des engagements (pratiques d'engagement des ressources en dehors de la loi des finances) → insuffisance du suivi de la dette publique

○ **NRF:**

- le système de comptabilisation 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 prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont prises en charge (système de gestion).
- Normalisation de la comptabilité budgétaire (adoption des textes précisant strictement les pratiques, exigence de produire certains documents clés (comptes administratifs, synthèses budgétaires, loi de règlement) retraçant tous les événements budgétaires.
- élargissement du périmètre de la comptabilité budgétaire (« 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 votée par le Parlement. Il devient impossible d'engager la ressource publique en dehors du contrôle parlementaire.
- Chaîne budgétaire mieux structurée: ordonnateurs et comptables voient leurs rôles précisés par les textes.

Une comptabilité générale plus complète

Ordonnance de 1962:

- Comptabilité générale de l'Etat négligée
- Tenue essentiellement en fin d'exercice,
- vision purement budgétaire, ignorant très largement le patrimoine non financier et les risques encourus.

NRF: Gouvernance améliorée

- l'Etat doit avoir une connaissance précise de son patrimoine, afin de pouvoir le gérer au mieux. 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 qui sont nécessaires afin que la loi de finances puisse ensuite organiser les systèmes d'amortissements et de provisions.
 - l'évaluation du patrimoine de l'Etat est fondée 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 naissance) et en aval (les inventaires et les stocks sont précisés) pour faire ressortir la situation patrimoniale nette de l'Etat, c'est-à-dire son actif et son passif.
 - Documents à produire par la comptabilité générale: bilan de l'Etat, soldes caractéristiques de gestion, les opérations d'inventaire de fin d'exécution...
- ➔ Encore jamais réalisé, cet exercice s'annonce complexe mais la démarche doit être entreprise.

La comptabilité analytique, corollaire de la performance

○ C'est la grande nouveauté comptable instaurée par la réforme.

○ La tenue d'une comptabilité analytique est la condition sine qua non du bon fonctionnement de la budgétisation par programmes. La logique du programme étant basée sur la performance, il devient indispensable d'évaluer les coûts des actions à l'intérieur 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. Elle renseigne le niveau du coût des actions à l'intérieur d'un même programme.

- Le nouveau régime financier normalise donc la comptabilité publique en établissant trois types de comptabilités bien précises, chacune organisée par un texte réglementaire qui lui est propre.
- Mieux informés des ressources et des charges de l'Etat, les acteurs budgétaires sont désormais plus à même de piloter efficacement le budget public, au service du citoyen.

VI- L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES PRINCIPAUX ACTEURS BUDGÉTAIRES

- **Ordonnance 1962**: Quatre acteurs principaux intervenaient dans la chaîne des dépenses budgétaires : l'ordonnateur, le contrôleur financier, le comptable matière et le comptable.
- **NRF**: souci de rationalisation
 - concentration du processus budgétaire autour de l'ordonnateur responsabilisé et du comptable aux missions mieux précisées.
 - Le comptable matière, en tant qu'acteur, n'existe plus. Sa mission passe sous le contrôle de l'ordonnateur.
 - Le contrôleur financier, lui, voit son rôle recentré vers du conseil à l'ordonnateur.

VI- L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES PRINCIPAUX ACTEURS BUDGÉTAIRES (2)

- ***Une plus grande responsabilisation de l'ordonnateur***
- ***Le contrôleur financier devient un super conseiller***
- ***Le comptable, nouveau garant de la sincérité des comptes publics***

Une plus grande responsabilisation de l'ordonnateur

- Première constatation : c'est désormais l'ordonnateur qui assure la comptabilité matière (c'est-à-dire le compte des stocks de toute matière). Dans le nouveau régime financier, le comptable matière, en temps qu'acteur budgétaire, n'existe donc plus. **De quatre intervenants dans la chaîne budgétaire, on passe à trois, accélérant d'autant le processus.**
- Cette modification va dans le sens global d'une rationalisation du processus budgétaire, désormais basé sur une plus grande responsabilisation de l'ordonnateur. En recentrant la chaîne autour de lui (et du comptable « général » dont on verra plus bas le rôle), la réforme veut lui permettre d'atteindre au mieux ses objectifs. C'est lui qui est en charge de tenir la comptabilité budgétaire. Lui aussi qui doit produire le compte administratif et les rapports annuels de performance (RAP).

Le contrôleur financier devient un super conseiller

Conséquence logique de la responsabilisation de l'ordonnateur, le rôle traditionnel du contrôleur financier évolue.

Dans sa mission d'élaboration du budget, l'ordonnateur sera désormais accompagné par le contrôleur financier, qui voit aussi son rôle recentré sur un conseil de la régularité et de la soutenabilité des actes budgétaires pris par l'ordonnateur. Jusqu'alors, cela n'était pas possible puisque le contrôleur financier se concentrait essentiellement sur la bonne exécution du budget. Celui-ci fera donc désormais partie du processus d'élaboration budgétaire aux côtés de l'ordonnateur, afin de l'aider à mieux évaluer le réalisme de ses choix budgétaires.

- Autre élément visant à une organisation optimale de la chaîne budgétaire, le nouveau régime financier supprime les redondances constatées entre les missions du contrôleur financier et du comptable, notamment sur la régularité formelle et la régularité juridique de la dépense. Jusqu'alors, les rôles de ces deux acteurs pouvaient sembler entremêlés. La réforme a arbitré : elle confie au comptable le contrôle de la régularité formelle, tandis que le contrôleur financier s'occupera de contrôler la régularité juridique. Une nuance est ici à préciser : le comptable conserve tout de même un rôle de veille sur la régularité juridique.

Le comptable, nouveau garant 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. En vertu de la nouvelle loi, il devient aussi le garant 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'Etat, les comptes de gestion, les bilans, le compte administratif et la loi de règlement.

- Ainsi rationalisée et encadrée, 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'Etat, dans le souci de mieux conduire les politiques publiques au service des citoyens.

VII- L'EXIGENCE DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

Le nouveau régime financier engage l'ensemble des administrations dans une dynamique de modernisation qui va faire émerger de nouveaux métiers, une nouvelle organisation interne, de nouveaux outils pour aboutir à une nouvelle culture administrative axée sur les résultats.

VII- L'EXIGENCE DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION (2)

- ***Une nouvelle organisation interne de l'administration***
- ***De nouveaux métiers***
- ***Une nouvelle culture administrative***

Une nouvelle organisation interne de l'administration

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 au sein de chacune des administrations et de manière à épouser la logique du budget-programme.**

De nouveaux services sont à créer et les anciens à renforcer sur la base de l'évaluation faite par chacun des ministères sur ses besoins.

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, requiert une formation permettant l'acquisition des nouvelles compétences requises.

Une nouvelle culture administrative

- Le travail administratif passe d'un mode directif à un mode participatif.
- Le travail devient collectif et décloisonné entre la hiérarchie et la base, l'élaboration des budgets-programmes ayant clairement exprimé les objectifs à atteindre et le travail de chaque agent bien défini.
- Cette clarification d'objectifs et responsabilité des agents publics sera essentielle à l'évaluation des performances.

LEXIQUE

- **Annualité.** Principe budgétaire classique selon lequel le budget est voté pour un an.
- **Autorisations d'engagement.** Dans le cadre du budget de l'État, elles sont le support nécessaire pour engager juridiquement une dépense. Leur montant constitue la limite supérieure des engagements autorisés dans l'année.
- **Budget de l'État.** Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'État.
- **Budget de moyens.** Budget décomposé par nature et destination sans référence à des objectifs et des résultats attendus. Ce type de budget a été celui de l'État camerounais depuis 1962.

LEXIQUE (2)

- **Budget Programme.** Présentation et exécution du budget de l'Etat sous la forme 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. Voir « Programme ».
- **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'Etat et à décrire ses recettes et ses dépenses par nature (personnel, immobilisation).
- **Fongibilité limitée.** Caractéristique des crédits dont la destination figurant lors de la présentation du programme peuvent être modifiées dans une certaine limite.
- **Loi de finances.** Loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Le projet de loi doit être voté avant le début de l'année budgétaire à laquelle il se rapporte.
- **Loi de règlement.** Loi de finances qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

LEXIQUE (3)

- **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.
- **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.
- **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.
- **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.

LEXIQUE (4)

- **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'Etat.
- **Spécialité.** Principe budgétaire classique selon lequel l'autorisation budgétaire n'est pas donnée en bloc mais est spécialisée par catégorie de crédits, le crédit autorisé pour une dépense donnée ne pouvant être utilisé à d'autres fins.
- **Transparence.** Nouveau principe budgétaire affirmé par la loi du 26 décembre 2007, assurant une bonne information notamment du Parlement sur la préparation, l'exécution et le contrôle du budget de l'Etat.
- **Unité.** Ce principe budgétaire classique établit que toutes les dépenses et toutes les recettes sont imputées à un compte unique intitulé budget général. Ce principe vise à faciliter le contrôle parlementaire.
- **Universalité.** Ce principe budgétaire classique établit que le budget décrit toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat, l'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses.



FIN DE LA PRESENTATION

**MERCI POUR VOTRE
AIMABLE ATTENTION**