

POUR USAGE OFFICIEL

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



CAMEROUN

APPROFONDIR LES REFORMES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

**Maximilien Queyranne, Renaud Duplay, Marie-Christine Uguen, Nicolas Botton
et Jean-François Dagues**

MISSION FINANCEE PAR LE JAPON DANS LE CADRE DU PROJET DE RENFORCEMENT DE LA GESTION
BUDGETAIRE ET DES ADMINISTRATIONS DOUANIERES AU SEIN DE LA CEMAC

Mai 2013

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités du Cameroun (le « bénéficiaire de l'AT »), en réponse à leur demande d'assistance technique. Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>, Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

Table des matières

Page

	Page
Préface.....	6
Résumé des recommandations.....	7
I. Une accélération des réformes budgétaires et comptables.....	9
A. La bascule en budget de programme.....	9
La mise en place du nouveau cadre de gestion perturbée par une fin de gestion 2012 difficile.....	9
L'adaptation des SI budgétaires et comptables à la gestion par programme...10	10
B. La relance de la réforme comptable.....	12
La mise en place du cadre de pilotage de la réforme et des outils.....	12
L'adaptation du cadre juridique.....	13
II. A court terme, poursuivre les efforts de fiabilisation de l'information financière, d'allègement des procédures et de renforcement des systèmes d'information.....	14
A. Fiabiliser l'information budgétaire et comptable.....	14
Mieux respecter le principe d'annualité de la gestion.....	14
Assurer la sincérité et l'exhaustivité de l'information budgétaire.....	17
B. Alléger les procédures et les contrôles sur la chaîne de la dépense.....	20
C. Amplifier les efforts de fiabilisation de la comptabilité et de pilotage de la réforme comptable.....	22
Fiabiliser la balance générale des comptes.....	22
Renforcer la conduite de la réforme comptable.....	23
D. Renforcer le pilotage des systèmes d'information et leur adaptation aux réformes financières.....	24
Accroître la coordination des équipes SI du MINFI.....	24
Poursuivre l'adaptation de PROBMIS et des autres applications.....	28
III. A moyen terme, développer une vision budgétaire consolidée et la comptabilité patrimoniale.....	29
A. Concentrer et renforcer les fonctions budgétaires et financières.....	29
Concentrer la fonction budgétaire à la DGB.....	29
Clarifier et réorganiser la fonction budgétaire au sein de la DGB.....	31
Renforcer les directions des ressources financières dans les ministères sectoriels.....	33
B. Déconcentrer et assouplir la gestion.....	36
Déconcentrer les chapitres communs dans les budgets de programme, avant de modifier les règles de gestion.....	36
Renforcer le suivi des autorisations d'engagement et utiliser leur souplesse de gestion.....	39
Globaliser les crédits progressivement, avant de permettre une plus grande fongibilité.....	41
C. Enrichir l'information financière.....	43
D. Préparer la mise en œuvre d'un progiciel intégré.....	45

Tableau des recommandations51

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AE	Autorisations d'engagement
ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor
CADRE	Comptabilité Auxiliaire des Dépenses et Recettes de l'État
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CENADI	Centre National de Développement de l'Informatique
CIT	Cellule Informatique du Trésor
CNCP	Comité de Normalisation des Comptes Publics.
CP	Crédits de paiement
DAG	Directions des affaires générales
DENO	Dépenses engagées et non ordonnancées
DEPMI	Dépenses de matériel sur la mercuriale informatisée
DSI	Division des Systèmes d'Information
DGB	Direction générale du budget
DGTCFM	Direction générale du trésor et de la coopération financière et monétaire
DRB	Division de la réforme budgétaire
DRFM	Direction des ressources financières
ECOFI	Base de données ECONomiques et FINancières
ERP	Enterprise Resource Planning (Progiciel de Gestion Intégré)
ETL	Extract Transform and Load
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FCFA	Francs de la communauté financière d'Afrique
IBIS	Informatisation du budget, de l'intendance et des services
IGCE	Instruction générale sur la comptabilité générale de l'Etat de 2009
LFI	Loi de finances initiale
LRFE	Loi portant régime financier de l'État
MINEDUB	Ministère de l'éducation de base
MINEPAT	Ministère de l'économie, de la planification, et de l'aménagement du territoire
MINFI	Ministère des finances
PATRIOT	Programme Appliqué au TRaitement Informatique des Opérations du Trésor
PCE	Plan comptable de l'Etat
PGT	Paierie générale du trésor
PLF	Projet de loi de finances
PPA	Projet de performance des administrations
PREBIC	PREparation du Budget sur InfoCentre
PREPABIP	PREPARation du Budget d'Investissement Public
PROBMIS	Programme Budget Management Information System
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
SDI	Schéma Directeur Informatique
SI	Système d'Information
TCC	Titre de confirmation de créance
TABORD	Tableau de Bord
VSAT satellite)	Very Small Aperture Terminal (Equipement de télécommunication par satellite)

PREFACE

À la demande du Ministre des finances du Cameroun, une mission d'assistance technique du Département des finances publiques (FAD) du FMI a séjourné à Yaoundé du 13 au 24 mai 2013 pour appuyer les autorités dans (i) l'analyse des conditions de mise en œuvre de la loi portant régime financier de l'Etat; (ii) l'élaboration d'une stratégie d'approfondissement des budgets de programme et de mise en place de la comptabilité d'exercice ; (iii) la définition d'un programme d'assistance technique dans ces domaines pour l'année fiscale 2014.

La mission, dirigée par M. Maximilien Queyranne, comprenait M. Renaud Duplay, conseiller du FAD, Mme Marie-Christine Uguen, conseillère à l'AFRITAC du Centre, MM. Nicolas Botton et Jean-François Dagues, experts du FAD. Une mission sur la comptabilité d'AFRITAC du Centre a été conduite conjointement par M. Pierre Roumegas, expert.

A son arrivée, la mission a été reçue par M. Cyrile Edou Alo'o, Secrétaire technique du comité de pilotage de la réforme des finances publiques et Directeur de la réforme budgétaire. Au sein du Ministère des finances (MINFI), la mission a tenu des séances de travail avec la direction générale du budget (DGB), la direction générale du trésor et de la coopération financière et monétaire (DGTCFM), la Direction des systèmes d'information. Elle a rencontré la direction de la programmation des investissements publics au Ministère de l'économie, de la planification, et de l'aménagement du territoire (MINEPAT). Elle s'est entretenue avec MM. les directeurs des ressources financières et les chefs de la planification et de la coopération des ministères de l'éducation de base (MINEDUB) et des Forêts et de la Faune (MINFOF), ainsi qu'avec le contrôleur financier du MINEDUB.

La mission a été reçue par son excellence le Ministre des marchés publics, ainsi que par M. Jean Tchoffo, Secrétaire général de ce ministère et ses principaux directeurs généraux.

La mission s'est entretenue avec des représentants de l'Union européenne, de la Coopération allemande, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et de la Mission économique de l'Ambassade de France. Elle a organisé une séance travail avec les partenaires techniques et financiers du Comité sectoriel Finances publiques.

La mission a présenté ses conclusions à M. Pierre Titi, Ministre délégué auprès du Ministre des finances au terme de son séjour. Tous les membres de la mission tiennent à exprimer leur sincère gratitude pour la coopération et la disponibilité de ses interlocuteurs. La mission remercie également de son appui M. Jean-Michel Dumont, conseiller résident auprès du MINFI pour la coopération française.

Cette mission a été financée par le Japon dans le cadre du projet de renforcement de la gestion budgétaire et des administrations douanières au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Le Cameroun est le premier pays à basculer dès 2013 en mode budget de programme dans la sous-région. Cette réforme a été rendue possible par une forte mobilisation de la direction générale du budget (DGB) et par un fort investissement sur l'adaptation des systèmes d'information, ainsi que l'avait recommandé le FAD dans son rapport de juin 2012. Toutefois, les premiers mois d'exécution 2013 ont été fortement perturbés par des difficultés de développement du nouvel outil informatique et par le report de la clôture de l'exercice 2012 afin de finaliser les opérations d'investissement retardées par la mise en place d'un nouveau ministère des marchés publics.

Si le succès est indéniable, les autorités ont pleinement pris conscience du chemin qui reste à parcourir pour consolider la réforme dans le temps. Les prochaines années seront, à ce titre, cruciales. La mission a donc retenu une approche séquentielle dans ses travaux afin d'isoler les impératifs de court terme des chantiers de moyen terme pour lesquels une réflexion approfondie doit être poursuivie.

A court terme, les efforts doivent porter sur la sécurisation de l'information, des outils et des procédures. En effet, la bascule en mode budget de programme s'est faite au prix de solutions parfois incomplètes et imparfaites. Les efforts doivent également démontrer, à brève échéance, que la réforme présente une plus-value pour les décideurs politiques, en matière de transparence et de maîtrise du budget, comme pour les ordonnateurs par davantage de souplesse en gestion. Les actions recommandées par la mission portent sur plusieurs domaines :

- **Fiabiliser l'information budgétaire pour améliorer la sincérité du budget.** La clôture de l'exercice budgétaire est aujourd'hui mal maîtrisée et ne permet pas de dégager une vision claire de la situation financière. Les principales recommandations dans ce domaine portent sur la régularisation des dépenses effectuées par procédure exceptionnelle, l'édition de tables de passage entre la loi de règlement et la balance générale des comptes, l'audit des dépenses engagées non ordonnancées et leur traitement au moyen de reports de crédits, et une loi de règlement plus exhaustive ;
- **Assouplir la gestion.** La mise en place des autorisations d'engagements et la nouvelle procédure centralisée des marchés publics se sont traduites par des contrôles et processus supplémentaires dans une chaîne de la dépense déjà surchargée. La mission recommande de revoir les procédures pour simplifier la chaîne de la dépense et pour rationaliser les contrôles financiers et comptables ;
- **Accélérer la réforme comptable qui a démarré plus lentement que la réforme budgétaire.** La mission a pu noter à ce titre une pleine mobilisation des services du Trésor pour conduire ce chantier. Les priorités de court terme portent sur la fiabilisation de la balance et l'adaptation des normes comptables, ainsi que sur le renforcement du pilotage de la réforme, notamment au travers de la définition d'une stratégie pour le bilan d'ouverture.

- **Sécuriser l'évolution des systèmes d'information (SI).** Le principal risque porte sur l'absence de coordination des efforts en matière de SI. La mission recommande donc de mieux formaliser le pilotage des SI au sein du ministère (comité de coordination) et en interministériel. Par ailleurs l'adaptation des outils existants au budget de programme, et notamment le développement urgent des interfaces entre ces outils, doit se poursuivre quelles que soient les perspectives en matière de développement à terme d'un système intégré.

A moyen terme, les actions entreprises doivent donner leur plein effet au budget de programme, qui tend à obtenir des gains de productivité dans les actes de gestion afin de réorienter la fonction financière de l'Etat sur les activités stratégiques de pilotage des politiques publiques et des moyens qui leur sont consacrés. Ces réflexions de moyen terme visent à :

- **Réorganiser la fonction budgétaire.** La fonction budgétaire est aujourd'hui partagée entre les ministères chargés des finances et du plan, et l'organisation interne de la DGB n'est pas en phase avec le budget de programme. Le budget de programme plaide en effet pour une approche plus sectorielle, permettant d'améliorer la connaissance des déterminants de la dépense et donc la sincérité du budget. La mission recommande un regroupement de la fonction budgétaire au sein de la DGB et une réorganisation interne de cette direction ;
- **Déconcentrer les fonctions de gestion dans les ministères.** La responsabilisation des gestionnaires passe par un renforcement de la fonction financière au sein des ministères ; la ventilation puis la déconcentration de la gestion de certaines dépenses communes sur les programmes ministériels ; la suppression de certaines procédures comme l'engagement des crédits de paiement. La mission propose notamment des pistes pour expérimenter la globalisation progressive des crédits ;
- **Déployer la comptabilité en droits constatés.** L'état d'avancement de la réforme comptable ne permettra pas une bascule immédiate en comptabilité en droits constatés au 1^{er} janvier 2014. La mission propose un calendrier d'enrichissement progressif de la comptabilité à horizon 2018. Cette séquence prévoit notamment une harmonisation rapide du plan comptable de l'Etat avec la nomenclature budgétaire ;
- **Moderniser l'architecture des SI** en rationalisant et sécurisant les infrastructures et en assurant l'interopérabilité des différentes applications. La mise en place à terme d'un progiciel intégré, aujourd'hui envisagée, nécessite d'anticiper les adaptations procédurales qui en découleront. A ce titre, la mission souligne le risque paradoxal que les promesses d'un outil « qui résoudrait tout » paralysent les travaux nécessaires pour que son déploiement soit un succès.

I. UNE ACCELERATION DES REFORMES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

A. La bascule en budget de programme

La mise en place du nouveau cadre de gestion perturbée par une fin de gestion 2012 difficile

1. La DGB a bien encadré la préparation de la première loi de finances initiale en budget de programme, dont l'architecture et le contenu apparaissent cohérents¹.

Après une première expérimentation en 2012, le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 a été voté pour la première fois en budgets de programme. Le processus de préparation des budgets de programme a été encadré par la DGB, avec l'appui du Comité interministériel d'évaluation des programmes (CIEP), dont elle assure le secrétariat. Les guides méthodologiques de préparation et d'exécution budgétaire ont été finalisés, et la circulaire d'exécution budgétaire a été modernisée, conformément aux recommandations du FAD (voir infra). Les autorités ont fait le choix pertinent de limiter la complexité de l'architecture des programmes et de leur contenu². La budgétisation différente en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) a également été limitée aux projets pluriannuels structurants, conformément aux recommandations du FAD. La budgétisation détaillée, jusqu'au niveau de la nature économique, est annexée aux Projets de Performance de l'Administration (PPA - documents ministériels joints au projet de loi de finances), permettant d'assurer la transition avec l'ancien système de budgétisation, et de servir de support de gestion. Dans l'ensemble, l'exercice de présentation en programmes apparaît maîtrisé.

2. Le contenu des programmes pourrait toutefois encore progresser tant du point de vue de leur déclinaison en actions, qu'en matière de performance.

Les trois PPA examinés par la mission contiennent des actions non dotées de crédits, ce qui peut révéler un mauvais découpage des programmes, ou des actions qui ne correspondent pas à des interventions publiques effectivement conduites par l'Etat³. En outre, l'approche par programme lie les moyens alloués à une politique publique à des résultats attendus,

¹ Cette analyse repose sur l'examen de la loi de finances initiale pour 2013 (données agrégées), et sur un échantillon de 3 annexes ministérielles, ou PPA (ministères des finances, de l'éducation de base, ainsi que des forêts et de la faune).

² Des stratégies de programme cohérentes avec le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), des programmes uniquement ministériels, et limités à quatre par ministère, avec un objectif stratégique unique, et des programmes déclinés en actions avec, pour chacune, un seul indicateur de performance.

³ Il s'agit des actions suivantes : (i) pour le MINEDUB : « soutien à la scolarisation de la jeune fille », « encouragement de l'initiative privée formelle » (programme 196) ; (ii) pour le MINFOF : « développement de la faune » (programme 962), et « développement des produits forestiers hors bois » (programme 963) ; pour le MINFI : « renforcement de la protection de l'espace économique national » (programme 271), « maîtrise des risques » (programme 272), « privatisation et liquidation des entreprises du secteur public et parapublic » (programme 275).

mesurés par des indicateurs chiffrés. Nombre de ces indicateurs apparaissent insuffisamment précis et documentés. Ainsi, deux des trois PPA analysés ne présentaient pas de source de vérification des résultats, ce qui ne permettra pas de mesurer l'atteinte des cibles chiffrées prévues dans les PPA. Les nombreux indicateurs portant sur la mise en œuvre d'un plan de réforme sont trop généraux, et les modalités de leur mesure ne sont pas indiquées⁴, tandis que de nombreux indicateurs traduisent la persistance d'une approche en budget de moyens⁵. Les précédents internationaux montrent que l'amélioration des dispositifs de performance est une démarche progressive, qui nécessite plusieurs exercices budgétaires.

3. Malgré ces avancées dans la préparation de la gestion en budget de programme, le début de l'exercice 2013 a été fortement retardé. Par ordonnance présidentielle n°2012/002 du 30 novembre 2012, la gestion budgétaire 2012 a été prolongée pour les dépenses d'investissement public : l'engagement a été rendu possible jusqu'au 28 décembre 2012 (au lieu du 30 novembre les années précédentes), l'ordonnancement au 28 février (au lieu du 31 décembre), la période complémentaire repoussée jusqu'au 29 mars (au lieu du 28 février). Au 23 mai 2013, la période complémentaire comptable n'était toujours pas arrêtée. Ce décalage dans la gestion traduit pour une part les difficultés rencontrées dans l'exécution du budget de l'Etat, en particulier pour l'investissement, avec la mise en place d'un nouveau ministère des marchés publics qui intervient désormais dans les procédures de passation supérieures à 50 millions de FCFA (voir infra). Des retards dans la chaîne de passation des marchés ont accompagné la montée en charge de ce nouveau ministère, la transmission des dossiers d'appel d'offres aux commissions centrales d'attribution s'étant concentrée sur les troisième et quatrième trimestres de l'exercice. La gestion 2013 a en conséquence commencé tardivement, après la fin de la période complémentaire, soit en avril 2013.

L'adaptation des SI budgétaires et comptables à la gestion par programme

4. L'adaptation du système d'information financière de l'Etat était identifiée comme un facteur de risque majeur dans les précédents rapports. Ce point était notamment considéré comme une priorité très élevée dans le rapport du FAD de septembre 2012.

⁴ L'action 3 (améliorer le *reporting* financier) du programme 272 (Gestion de la trésorerie de l'Etat et de la dette, comptabilité publique) a pour objectif d'assurer « la mise en œuvre séquentielle de la comptabilité patrimoniale et garantir à bonne date la production des synthèses budgétaires, comptables et financières » et pour indicateur le « taux de mise en œuvre » avec une cible de 75%, sans autre précision.

⁵ Il s'agit par exemple du taux d'exécution du budget du ministère pour le programme support du ministère de l'éducation de base (MINEDUB), ou de la variation du budget consacré aux affaires juridiques pour le programme « coordination administrative, modernisation des services et promotion de la gouvernance au MINFI ».

Encadré 1. Pourquoi une nouvelle application budgétaire ?

Le constat de l'obsolescence et les limites de certaines applications historiques a conduit le MINFI à abandonner le projet initial d'adapter ces applications. Il s'agit des applications :

- **IBIS** développée en COBOL et difficile à maintenir, qui gère aujourd'hui encore la liquidation et gérait précédemment aussi la délégation des crédits et la saisie des engagements ;
- **DEPMI** qui gérait l'ordonnancement des dépenses et les délégations de crédits au niveau régional et était supposé remplacer à terme IBIS, mais n'était plus couvert par un contrat de maintenance ;
- **PREBIC** qui permettait de saisir la préparation budgétaire mais n'était pas suffisamment interfacé à DEPMI pour permettre de prendre en compte les réformes.

Dès lors, il fallait développer une application qui intègre les nouveaux concepts liés aux réformes budgétaires et comptables et les contrôles associés. Le MINFI a choisi de développer une nouvelle application nommée PROBMIS adaptée à la mise en œuvre de la gestion par programme en intégrant les notions clés liées à cette réforme : programmes, actions, AE, CP, engagements juridiques... En outre, ce logiciel permet des contrôles automatiques afin de faire respecter les plafonds des crédits, ainsi que des blocages système comme l'impossibilité de virer des dépenses d'investissement vers du fonctionnement et bien entendu, l'impossibilité d'engager une dépense si elle dépasse le plafond disponible. Cet outil doit, à terme, permettre aux responsables de programmes et aux ordonnateurs de piloter la consommation de leurs AE et CP dans l'outil.

Le nouvel outil fournit également aux différents acteurs de la chaîne de la dépense une source documentaire partagée. En effet, PROBMIS sert aussi de référence documentaire concernant notamment les informations de la loi de finances, comme le faisait DEPMI, et permet d'accéder à des restitutions sur l'exécution budgétaire. Ces nouvelles fonctionnalités sont encourageantes pour le partage de l'information financière et pour faciliter la gestion des responsables de programmes et des ordonnateurs délégués.

PROBIS remplace actuellement DEPMI pour l'ordonnancement des dépenses et la délégation des crédits, et remplace à partir de 2013 l'application PREBIC pour la préparation du budget 2014. Elle doit à terme remplacer IBIS.

5. Le développement et le déploiement de PROBMIS au cours des derniers mois a été un enjeu important de modernisation. La responsabilité du développement de PROBMIS (cf. encadré 1) pour la gestion de la préparation et de l'exécution budgétaire a été confiée au prestataire local privé SIIC. PROBMIS a été développé sur la base du logiciel DEPMI PSFE, un projet pilote du Ministère des Forêts et de la Faune, financé par la Coopération allemande. La nouvelle application PROBMIS a ensuite été déployée sur l'ensemble des régions administratives, ainsi qu'en administration centrale au MINFI, au MINEPAT et dans les ministères sectoriels (et doit à terme être déployé dans les établissements publics et les départements). Pour cela des équipes mixtes intégrant des informaticiens de la DGB ont été constituées pour l'installation de l'application dans des environnements très différents.

6. **Une évolution des autres systèmes d'information a été engagée.** Une évolution de l'application CADRE de gestion des comptabilités auxiliaires a été réalisée pour intégrer la nomenclature par programme et action. CADRE est interfacé (avec IBIS en central et PROBMIS en déconcentré) pour recevoir des informations sur l'exécution du budget. Le logiciel de préparation budgétaire du MINEPAT, nommé PREPABIP, a lui aussi évolué pour intégrer la gestion par programme et actions en intégrant les notions de programmes, actions, autorisations d'engagement, crédits de paiements.

7. **Toutefois ces outils ne sont pas encore en mesure de répondre à toutes les exigences de la gestion par programmes.** Certaines fonctionnalités manquent et les applications communiquent rarement entre elles de manière rationalisée et automatisée. Ces systèmes doivent encore évoluer pour rendre pleinement possible la réforme budgétaire (voir infra).

B. La relance de la réforme comptable

La mise en place du cadre de pilotage de la réforme et des outils

8. **La réforme comptable au Cameroun s'appuie sur des acquis nombreux.** Il s'agit en particulier de : (i) l'utilisation depuis 2003 d'une nomenclature budgétaire et comptable unique utilisant les imputations directes de recettes et dépenses en classe 6 et 7 (pas de classe 9, pas de réflexion) ; (ii) des comptes de classe 1 et 2 partiellement fonctionnels ; (iii) un système d'information (SI) comptable bien maîtrisé par les utilisateurs et par les informaticiens du Trésor ; (iv) un cadre réglementaire comptable documenté (instruction générale sur la comptabilité de l'Etat de 2009) ; (v) et la mise en place d'une première phase du contrôle interne comptable pour les comptables supérieurs depuis 2010.

9. **Le cadre de pilotage de la réforme comptable a été mis en place.** De nombreux groupes de travail ont été créés depuis octobre 2012 au sein de la DGTCFM : comité de mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale (avec l'appui de la Coopération Française), celui de suivi de la matrice d'actions d'amélioration de la balance (ACCT, sur la base de la feuille de route d'AFRITAC Centre), le groupe de travail pour le nouveau plan comptable de l'Etat (PCE) commenté, adaptant la directive CEMAC de décembre 2011. La création récente (avril 2013) de la Cellule de la réforme comptable permet de disposer d'une équipe permanente sur la réforme comptable. Présidée par le DGTCFM et coordonnée par le Directeur de la Comptabilité Publique, cette cellule composée d'une dizaine de personnes a pour mission de préparer des circulaires techniques aux ordonnateurs pour les soldes de certains comptes restant à apurer, l'organisation du suivi des immobilisations dès 2013, la méthodologie de comptabilisation des amortissements et des provisions et le suivi de l'adaptation des directives CEMAC dans le droit comptable camerounais. Il reste encore à rendre cette cellule pleinement opérationnelle.

10. **L'amélioration de la qualité de la balance des comptes de l'Etat 2012 se poursuit.** Certaines avancées sur la fiabilisation des balances de sortie et d'entrée, sur la justification du solde de certains comptes d'imputations provisoires (restes à recouvrer,

restes à payer, couvertures budgétaires des avances de trésorerie) et l'apurement des comptes de transferts entre comptables sont en cours avec l'envoi de missions conjointes (Inspection des Services, ACCT, Cellule Informatique du Trésor) dans tous les postes comptables centralisateurs. Des efforts ont été faits en matière de documentation comptable (instruction sur les dégrèvements et les annulations d'impôts, instruction sur l'apurement des comptes de transferts). Des résultats tangibles pourront être observés sur la balance consolidée définitive 2012, dont la clôture est prévue le 10 juin 2013 à l'ACCT.

11. La mise en place du référentiel comptable connaît des avancées importantes avec la création récente du Comité de Normalisation des Comptes Publics (CNCP). Ce comité, créé par le décret du Premier Ministre du décret du 3 Mai 2013, aura pour premier travail de valider les normes comptables adaptées par la DGTCFM. L'adaptation du référentiel comptable a avancé depuis Octobre 2012 avec l'appui de la Coopération Française. Les 14 normes comptables de la CEMAC ont été adaptées mais doivent encore être validées par le CNCP. L'adaptation du PCE CEMAC est également en cours (classes 1 à 5 revues à fin mai 2013), et fait l'objet d'un travail de révision fouillé visant à commenter de façon détaillée le nouveau plan de comptes et les schémas d'écritures avec l'appui d'un expert comptable du secteur privé.

12. Enfin, un bilan et un compte de résultats simplifiés établis à partir d'outils Excel ont été fournis par l'ACCT dans les états annexés à la loi de règlement 2011. Ces deux états financiers sont certes encore à l'état embryonnaire et souffrent de nombreuses insuffisances mais ils pourront être corrigés au fur et à mesure des avancées sur la tenue de la comptabilité et leur production intégrée dans le SI comptable.

L'adaptation du cadre juridique

13. Les principaux textes réglementaires d'application de la LRFE ont été pris au cours de la gestion 2013. L'adoption le 15 mai 2013 des décrets portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP) et sur le contrôle administratif des finances publiques permet de donner une base juridique rénovée pour la mise en œuvre des opérations budgétaires et comptables. Bien qu'intervenue tardivement, elle conclut une période de trois années qui avait été consacrée à leur rédaction et à leur approbation par le Président de la République. Leur mise en application nécessitera une diffusion des textes dans les services, ainsi que la formation des acteurs de la chaîne de la dépense et du contrôle aux changements qu'ils introduisent.

14. Toutefois, ces décrets présentent encore des écarts avec les recommandations du FAD et les directives CEMAC. La mission du FAD de juillet 2012 avait formulé des recommandations pour améliorer ces deux textes réglementaires, qui n'ont été que partiellement suivies. S'agissant du RGCP, seules les recommandations relatives aux résultats budgétaires et comptables ont été prises en compte, de manière partielle, les règles applicables à la comptabilité budgétaire et à la comptabilité générale demeurant redondantes et confuses (article 126 du RGCP). Les autres propositions d'amendement du FAD n'ont pas été retenues, en particulier celles : (i) raccourcissant la

période complémentaire à un mois ; (ii) allégeant les procédures et la gestion (subdélégation du pouvoir d'ordonnancement, allègement des contrôles comptables) ; (iii) encadrant les procédures dérogatoires (plafonnement des régies d'avance, encadrement des procédures dérogatoires par décret, régularisation dans un délai de soixante jours) ; et (iv) renforçant la responsabilité de l'ordonnateur (transfert de responsabilité à l'ordonnateur lorsqu'il réquisitionne le comptable) et précisant celle du comptable (en matière de recettes en particulier). Le décret relatif au contrôle administratif a été plus substantiellement modifié à la suite des recommandations du FAD, avec en particulier l'exclusion des contrôles effectués par la Chambre des comptes du champ du décret. Un effort de clarification des notions de contrôle de la performance et d'audit a été fait, mais les dispositions relatives au contrôle de régularité, qui s'appliquent sans distinction au comptable et au contrôleur financier, ont été maintenues dans le texte. Elles apparaissent redondantes et source de confusion avec les contrôles mis en œuvre par les comptables dans ce domaine, tels que prévus dans le RGCP. En outre, ces textes devront à moyen terme faire l'objet d'adaptations, pour être mis en conformité avec les directives de la CEMAC de décembre 2011.

II. A COURT TERME, POURSUIVRE LES EFFORTS DE FIABILISATION DE L'INFORMATION FINANCIERE, D'ALLEGEMENT DES PROCEDURES ET DE RENFORCEMENT DES SYSTEMES D'INFORMATION

A. Fiabiliser l'information budgétaire et comptable

Mieux respecter le principe d'annualité de la gestion

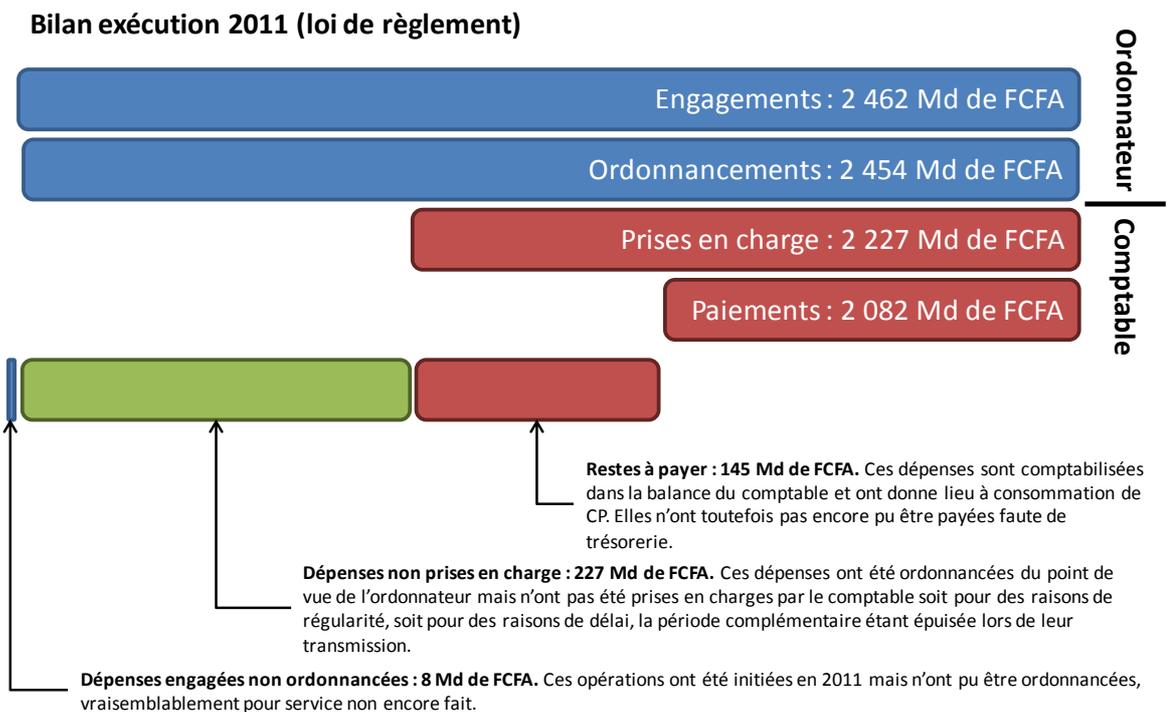
15. **Le principe d'annualité est un des critères essentiels de la fiabilité de l'information budgétaire et comptable.** La préparation d'un budget crédible doit pouvoir s'appuyer des données d'exécution passées qui soient fiables. Ceci requiert non seulement que les imputations budgétaires et comptables soient fidèles, que les comptes-rendus soient exhaustifs, mais également que les données correspondent à une période clairement délimitée, en l'occurrence l'année de l'exercice budgétaire. Le respect de l'annualité est en effet indispensable à une comparabilité des données dans le temps, qui permette d'évaluer l'amélioration ou la détérioration de la situation financière. Pour cela, il est nécessaire que les conditions de la clôture des exercices suivent des normes et procédures clairement établies et strictement respectées. Ces normes et procédures doivent notamment régler les conditions de bascule des opérations en cours, d'un exercice sur l'autre, et assurer la réconciliation des données budgétaires et comptables.

16. **Les règles mettant en œuvre le principe d'annualité sont fixées par la LRFE et le RGCP.** L'article 50 de la loi portant régime financier de l'Etat (LRFE) de 2007 prévoit que les dépenses peuvent être engagées jusqu'au 30 novembre de l'année et ordonnancées jusqu'au 31 décembre. L'article 56 (alinéa 4) autorise le report de crédits de paiements sur le même programme ou sur un programme poursuivant les mêmes objectifs sans que le report puisse majorer les dépenses de personnel. L'article 111-3 du décret portant RGCP prévoit que la période complémentaire est réservée au paiement des dépenses engagées et liquidées au cours de l'année civile. Enfin, les articles 20 à 22 de la

LRFE définissent de manière détaillée le contenu de la loi de règlement et de ses annexes.

17. **La loi de règlement 2011 fournit un certain nombre d'informations mais présente des lacunes en matière de conditions de clôture de l'exercice budgétaire.** Le dernier projet de loi de règlement 2011 présente en effet de manière détaillée les engagements et les ordonnancements effectifs par rapport aux crédits ouverts ainsi que le compte général de l'Etat, y compris un tableau de flux de trésorerie. Il n'est cependant pas possible de réaliser le rapprochement des deux comptabilités faute d'un tableau de passage. En outre, les données budgétaires sont fournies en base « ordonnancement » alors que la LRFE prévoit que le fait générateur de la consommation des crédits de paiement est la prise en charge de la dépense par le comptable public (article 62-2). Des tableaux synthétiques donnent l'état des opérations dans la chaîne de la dépense à la date de clôture de l'exercice (cf. figure 1) mais les éléments d'appréciation sur le devenir des opérations en cours sont très lacunaires.

Figure 1 – Situation des opérations dans la chaîne de la dépense à la clôture de l'exercice 2011



18. **Les données de la loi de règlement ne sont pas en phase avec l'appréciation des services sur la situation en fin de gestion.** Ainsi les données publiées en loi de règlement pour 2011 présentent un niveau de dépenses engagées mais non ordonnancées anormalement bas (à peine 8 Md de FCFA, soit 0,3% des engagements) et un volume très important de dépenses ordonnancées non prises en charge (227 Md de FCFA, soit 9% des dépenses ordonnancées), alors même que la période complémentaire est précisément destinée à traiter ces dossiers. Cette photographie est en contradiction avec la perception que les services ont de la situation en fin de gestion : des volumes

importants de dépenses engagées non ordonnancées et une quantité limitée de dépenses ordonnancées non prises en charge.

19. **Une amélioration de l'information de fin de gestion, présentée en loi de règlement, est un préalable à l'amélioration des procédures.** Pour permettre d'améliorer les conditions d'exercice de la fin de gestion, il convient en premier lieu d'en clarifier les outils de mesure. Un effort d'objectivation des données d'exécution doit être mené. Ceci passe notamment par la présentation, en annexe à la loi de règlement, de tables de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale et des commentaires afférents. L'annexe pourrait également commenter de manière détaillée les conditions générales de la gestion, la nature des opérations en cours à la clôture de l'exercice ainsi que leur devenir.

20. **Une première piste de travail portera dans tous les cas sur les conditions d'exercice de la période complémentaire.** Bien qu'autorisée par la LRFE, aucune procédure de reports n'a été mise en place et compte tenu de la finesse des autorisations budgétaires, toute opération initiée mais non achevée ne saurait trouver de « l'espace budgétaire » au cours de l'exercice suivant. Les ordonnateurs ont donc une incitation à épuiser les crédits disponibles avant de basculer à la gestion suivante. A cette fin, ils ordonnent des dossiers incomplets ou mal préparés lors des derniers jours de la gestion. La DGTCFM reçoit ainsi un volume important de dossiers qu'il est nécessaire de compléter ou d'ajuster. Si ces ajustements sont trop lourds, les dossiers peuvent être rejetés ce qui conduit à ce que la chaîne budgétaire soit clôturée (puisque les dossiers sont ordonnancés) mais que la chaîne comptable ne puisse se poursuivre. En outre, la pression peut être forte pour s'écarter de la réglementation en matière d'opérations admissibles en période complémentaire. Celle-ci doit être réservée au traitement de la prise en charge des opérations déjà ordonnancées et à la régularisation des avances de trésorerie et ne pas donner lieu à la poursuite d'opérations non liquidées au 31 décembre.

21. **Le recours au report de crédits peut permettre de réduire la pression sur les derniers jours de la gestion mais doit être appréhendé avec prudence.** Pour limiter l'effet couperet de la fin de gestion, il peut être utile de mettre en œuvre des reports ciblés de crédits tels que l'autorise la LRFE. Dans le cadre des travaux de la période complémentaire, un examen des opérations engagées non ordonnancées permettrait de vérifier que l'opération est bien active (certification du service fait par le contrôleur par exemple) et donner lieu à un report ciblé de crédits de paiement sur la ligne idoine avec engagement et pré-réservation immédiate de ce crédit pour l'opération visée. Cette approche prudente devrait également être doublée d'un pilotage par la DGB du volume des reports afin que ceux-ci ne s'accumulent pas et ne fassent ainsi pas peser un risque sur la soutenabilité du budget.

Recommandations

- Fiabiliser l'information présentée en loi de règlement et la compléter, notamment pour permettre de rapprocher les données comptables et budgétaires.

- Mettre en place des reports de crédits pour les dépenses engagées non ordonnancées, après leur audit dans le cadre de la période complémentaire.

Assurer la sincérité et l'exhaustivité de l'information budgétaire

22. **Une partie des dépenses de l'Etat ne suit pas la chaîne de la dépense.** Outre les dépenses de personnel qui sont traditionnellement payées avant ordonnancement, plusieurs types de dépenses sont mis en paiement directement par le Trésor. Il s'agit tout d'abord des frais de justice qui bénéficient d'un traitement similaire aux salaires. Il s'agit ensuite des dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS). Les CAS sont alimentés par des ressources affectées et sont traités comme des comptes de tiers par le Trésor. De manière similaire, les services sont autorisés à dépenser directement certaines ressources propres (frais médicaux dans les hôpitaux, frais de scolarité dans les universités). Au-delà de ces cas clairement identifiés, un certain nombre d'opérations, qualifiées d'avances, sont mises en paiement par le Trésor sur instruction, sans ordonnancement ni engagement préalables. Enfin, la Caisse Autonomie d'Amortissement (CAA) centralise la gestion des investissements sur ressources extérieures et à ce titre gère les contributions des bailleurs sans transit par le circuit du Trésor (281 Md de FCFA prévus en 2013).

23. **Ces dépenses sont partiellement régularisées en comptabilité budgétaire.** La régularisation consiste à inscrire rétrospectivement dans la comptabilité budgétaire une opération payée en dehors de la chaîne de la dépense. Ainsi, les crédits se retrouvent consommés comme ils l'auraient été si la dépense avait suivi le circuit normal. Les procédures internes au MINFI prévoient la régularisation de l'ensemble des dépenses précédemment citées, à l'exception de celles des comptes d'affectation spéciale (67,6 Md de FCFA de dépenses en 2011), même s'il convient de noter que l'annexe à la loi de règlement 2011 fournissait des informations détaillées sur les recettes et dépenses effectives des CAS pour 2011. Les dépenses sont régularisées dans la limite des crédits disponibles, qui s'avèrent régulièrement insuffisants. Dans son avis sur la loi de règlement 2011, la Chambre des comptes estimait que 50,2 Md de FCFA de dépenses figuraient dans la balance du Trésor sans avoir été régularisées, faute de crédits.

Tableau 1 : Dépenses retracées dans des comptes d'imputation provisoire fin 2011

Compte	Dénomination du compte d'imputation provisoire	Montant
4810011	Dépenses à budgétiser	14,861,890,376
481111	Rejet des dépenses	5,804,738
48121311	Remise sur vente des timbres 2011	304,616,055
48121411	Pertes de change - PGT 2011	1,860,471,596
48121511	Remboursements redevance télé - diplomates - PGT 2011	36,755,000
48121711	Dépenses à budgétiser compte séquestre 2011	63,408,216
48131011	Frais de justice non urgents 2011	10,971,381,434
4813111	Frais de justice à répartir 2011	439,580,084
48131111	Frais de justice urgents 2011	20,981,879,075
4813211	Remise sur vente de timbres 2011	691,765,108
DEPENSES A REGULARISER		50,217,551,682
<i>Source: Chambre des comptes - rapport sur la loi de règlement 2011</i>		

24. **L'intégralité des recettes et des dépenses de l'exercice doit être retracée par la loi de règlement.** L'exhaustivité et la fidélité du retracement des opérations en recettes et en dépenses de l'exercice garantissent la sincérité de la loi de règlement. Ainsi, s'agissant des dépenses des services sur ressources affectées, des frais de justice, des dépenses sur ressources extérieures et des avances à régulariser, les bons de régularisation doivent être passés au plus tard dans le cadre de la période complémentaire relative à l'exercice au cours duquel le décaissement par le Trésor ou la CAA a eu lieu.

25. **Il convient de ne pas d'attendre la période complémentaire pour commencer à régulariser les dépenses.** A ce titre, on peut rappeler les dispositions de l'article 48 de la directive CEMAC relative au RGCP, qui prévoit que « *certaines catégories de dépenses préalablement définies de façon limitative dans un décret pris en conseil des ministres ou une instance équivalente peuvent être payées sans ordonnancement préalable et faire l'objet d'une régularisation après paiement dans un délai maximum de soixante (60) jours* ». Or, à l'heure actuelle, une part significative des dépenses à couvrir, hors personnel, ne sont traitées qu'en fin d'année. Ainsi, pour 2012, l'Agent Comptable Central du Trésor a transmis le 9 avril 2013 une demande de couverture budgétaire pour 154 Md de FCFA, dont certaines opérations remontaient à mai 2012. Faute de crédits disponibles sur les lignes adéquates, une contreproposition a été formulée auprès du comptable qui ne permettait pas de couvrir l'intégralité de ces dépenses, ni de les couvrir conformément à leur imputation comptable.

26. **Sous conditions, la loi de règlement devra donc ouvrir les crédits nécessaires à la régularisation.** La disponibilité des crédits n'est plus un argument valablement opposable aux opérations de régularisations dès lors que ces dépenses ont été effectivement payées. Aussi, les crédits nécessaires devront-ils être ouverts par la loi de règlement en respectant l'imputation budgétaire adéquate. Afin d'éviter que cette procédure ne soit utilisée pour engager de nouvelles dépenses au-delà des autorisations du Parlement, ces ouvertures de crédits de régularisation devront être identifiées dans un article dédié et dûment justifiées en annexe. De plus, il est souhaitable que les

régularisations au-delà des crédits ouverts en loi de finances soient séparées de toute autre opération. Il est donc recommandé de les effectuer en période complémentaire, étant entendu que celle-ci doit être réservée à la clôture des opérations de fin de gestion et ne donner lieu à aucun nouvel ordonnancement.

27. **Par ailleurs, les comptes d'affectation spéciale devront progressivement être traités comme des opérations pleines et entières du budget de l'Etat.** Les CAS constituent en effet des opérations de l'Etat et non de tiers. Ainsi que le préconise la LRFE en son article 32, « *les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général* », sous réserve des règles particulières qui leur sont applicables. Le respect de ces dispositions passe par une réintégration progressive des comptes spéciaux dans le budget de l'Etat tant en matière de retracement de l'information que de procédures de la dépense. La LFI pour 2013 comportait un article récapitulatif autorisant les dépenses des CAS. Il s'agit d'un premier pas encourageant. La loi de règlement devra valider juridiquement les résultats de la gestion des CAS : recettes, dépenses mais également soldes reportables. Les CAS devront également être traités en comptes de classe 6 et 7 dans la balance et non plus uniquement en compte de tiers. Dans le même temps, les dépenses des CAS devront intégrer progressivement la chaîne de la dépense, sans que leurs règles spécifiques de fonctionnement, garanties par la LRFE, ne soient affectées. Des développements spécifiques de PROBMIS seront donc nécessaires pour que les règles spécifiques des CAS (dépenses limitées aux recettes) soient prises en charge par l'outil.

28. **Enfin, l'équilibre budgétaire doit être mieux retracé dans les lois de finances initiale et de règlement, conformément aux dispositions de la LRFE.** Un effort de clarification de la présentation générale de l'équilibre du budget doit être poursuivi. Dans ce cadre, les opérations des CAS doivent se retrouver dans l'équilibre général du budget de l'Etat, dont ils font partie intégrante. Par ailleurs, les opérations de financement, tant en ressources qu'en charges, sont toujours traitées comme des opérations budgétaires dans la LFI 2013, alors que la LRFE prévoit déjà d'isoler les opérations de moyen-long terme (la directive CEMAC quant à elle sépare strictement opérations budgétaires et opérations de financement). La présentation de l'équilibre en loi de finances, et symétriquement en loi de règlement, doit s'adapter aux prescriptions de la LRFE et si possible anticiper au mieux les évolutions à venir, dans le cadre de la transposition des directives de la CEMAC.

Recommandations

- Régulariser l'ensemble des dépenses payées au cours de l'exercice, au plus tard en période complémentaire, et si besoin ouvrir les crédits de régularisation, dûment justifiés, en loi de règlement.
- Faire évoluer la présentation de l'équilibre du budget, en loi de finances et en loi de règlement, conformément aux prescriptions de la LRFE, notamment en réintégrant les comptes spéciaux.

B. Alléger les procédures et les contrôles sur la chaîne de la dépense

29. **Globalement, la procédure de la dépense est particulièrement lourde et repose sur un double circuit « papier » et informatisé.** L'informatique, à ce stade, ne fait que doubler la procédure papier sans venir l'alléger, puisque toutes les saisies dans l'outil ne sont que des recopies d'écritures manuelles préexistantes. Or, l'informatisation ne doit pas être le prétexte au rajout de documents superfétatoires. Par exemple, pour la seule phase engagement, de nombreux documents sont produits : fiche de bon d'engagement, bon d'engagement, certificat d'engagement, fiche de performance, titre provisoire de confirmation de créance, dont la présence dans la liasse papier a été rendue obligatoire, mais dont la plus-value pour la qualité de la dépense reste à démontrer. L'exercice annuel d'accréditation du millier d'ordonnateurs pourrait être conduit directement dans l'outil informatique, tout comme la distribution des milliers de « carnets de bons de commande » dans chaque service déconcentré et de « carnets de bons d'engagement » pour l'administration centrale.

30. **Chaque étape de la chaîne de la dépense est soumise à de nombreux contrôles.** L'architecture des contrôles a été récemment modifiée par le décret du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques. Or, ces contrôles, réalisés par différents acteurs, portent souvent sur les mêmes points. Le décret organise même expressément la redondance en prévoyant, dans les contrôles à chaque étape successive, la reprise des contrôles de l'étape précédente auxquels il en rajoute de nouveaux, provoquant ainsi un « effet boule-de-neige ». Le comptable, en bout de chaîne, se voit ainsi dans l'obligation de procéder à des contrôles qui ont déjà eu lieu par 3 fois. Une adaptation et une harmonisation de ceux-ci sont donc nécessaires, en allégeant les redondances au niveau du comptable.

31. **Le contrôle budgétaire devrait également être allégé.** Il intervient à plusieurs reprises dans la chaîne : (i) avant l'engagement, par le biais d'un « contrôle de légalité » sur l'acte à l'origine d'une dépense (ex. : note organisant un séminaire, décision d'octroi d'une prime, etc.). Ce contrôle s'apparente parfois à un jugement d'opportunité de la dépense. Son intérêt et sa compatibilité avec l'autonomie de gestion confiée à l'ordonnateur devront être mesurés ; (ii) en phase d'engagement, à l'aide de PROBMIS qui présente au contrôleur une page listant tous les points de contrôle que la machine a pu détecter d'elle-même. Il s'agit de contrôles de cohérence entre les diverses informations remplies dans l'outil (ex. : l'accréditation de l'ordonnateur sur la ligne, la disponibilité des crédits, etc.) ; (iii) en phase de liquidation les contrôles conditionnent le visa du contrôleur valant transmission de l'ordre de payer au comptable. Il semble important d'éviter les contrôles redondants du même acteur tout au long de la chaîne de la dépense, afin de la fluidifier et d'en accélérer le dénouement.

32. **Depuis 2012, une forte centralisation de la passation des marchés publics et du contrôle de leur exécution a été mise en place, qui a ralenti les procédures en 2012.** Les autorités ont souhaité concentrer ces fonctions au sein d'un nouveau ministère des marchés publics, rattaché à la Présidence de la République, afin de les accélérer et de les rendre plus efficaces, ainsi que pour lutter contre la corruption. L'intervention de ce

ministère dépend de divers seuils, en fonction de la nature des marchés. Selon les décrets du 8 mars 2012⁶, les lettres-commandes, en dessous de 50 millions de FCFA, restent de la responsabilité de l'ordonnateur sectoriel (passation par une commission ministérielle et signature par le ministre concerné). Au dessus de ce seuil, la passation des marchés des administrations centrales est confiée à la commission centrale de passation compétente et leur signature relève du Ministre des marchés publics (ce qui représente 44 % du nombre de marchés centraux mais 97 % du volume financier notifié⁷). Le volume important de marchés a conduit à un engorgement du ministère dans sa phase de montée en charge en 2012. A la fin de l'exercice 2013, un bilan des procédures de passation de marchés devrait être réalisé, pour évaluer l'opportunité de relever les seuils de compétence du ministère des marchés publics.

33. Les délais et la lourdeur administrative de l'exécution des marchés nécessitent plus d'anticipation des gestionnaires. Les procédures de passation comportent des délais très encadrés et leurs contraintes procédurales constituent la contrepartie légitime du respect des règles de concurrence. En revanche, le processus de planification des marchés comporte un risque de retard dans l'exécution du budget. En effet, les ministères sectoriels attendent de connaître leur budget voté en LFI pour établir la programmation de leurs marchés, qu'ils transmettent au MINEPAT pour l'élaboration du « journal des opérations » avant communication au MINMAP. Ainsi, les conférences de programmation censées se tenir dans la 1^{ère} quinzaine de l'année ont connu en 2013 un glissement calendaire important qui a retardé le lancement des appels d'offres. Il conviendrait d'anticiper l'élaboration de ces documents, par exemple dès le dépôt du projet de loi de finances au Parlement, quitte à les revoir à la marge une fois la LFI votée. De même, dès les premières ébauches de programmation, les ministères peuvent travailler sur les DAO dont ils savent d'ores et déjà qu'ils seront lancés dans l'année, afin que le MINMAP puisse lancer les marchés dès l'ouverture de la gestion.

34. Le nouveau ministère des marchés publics intervient également dans le contrôle de la dépense. En aval de la procédure de marchés publics, la bonne exécution des marchés est soumise à un contrôle du MINMAP sanctionné par un visa « *apposé sur les documents de paiement* » (demande d'acompte, facture ou décompte général définitif) avant transmission au contrôleur budgétaire. Ce visa est en principe délivré dans les 3 jours, après que le contrôleur s'est assuré « *de la pertinence des études, de l'effectivité de la réalisation des travaux et de la conformité des livraisons* ». La mission s'interroge, dans le cadre d'une recherche de fluidification de la chaîne de la dépense, sur l'articulation de ce contrôle avec ceux relevant déjà de l'ordonnateur, du contrôleur budgétaire et du comptable.

⁶ décrets n° 2012/074 portant création, organisation et fonctionnement des Commissions de passation des marchés, n° 2012/075 portant organisation du Ministère des marchés publics (MINMAP) et n° 2012/076 modifiant et complétant certaines dispositions du décret 2001/048 portant création de l'Autorité de régulation des marchés publics.

⁷ source : «synthèse des marches par type d'autorités contractantes et par administration bénéficiaire» (MINMAP)

Recommandations

- Progresser dans l'informatisation des procédures de début de gestion.
- Rationaliser « la liasse papier » des dépenses pour supprimer ceux qui n'ont pas de réelle plus-value.
- Harmoniser les contrôles prévus à chaque étape de la chaîne de la dépense pour aménager la complémentarité des acteurs et non leur redondance, en incluant dans la réflexion le contrôle du MINMAP.
- Vérifier l'opportunité d'un « contrôle de légalité » préalable au contrôle budgétaire à l'engagement.
- Anticiper la programmation des marchés publics dès le dépôt du projet de loi de finances, notamment en préparant les DAO, afin de pouvoir lancer les premiers appels d'offres dès l'ouverture de la gestion.

C. Amplifier les efforts de fiabilisation de la comptabilité et de pilotage de la réforme comptable

35. **Conformément au cadre stratégique de la réforme comptable⁸ au Cameroun posé en juillet 2012, d'importants travaux restent à faire sur la réforme comptable.** A court terme, les principales actions à mener afin de préparer la mise en place de la comptabilité en droits constatés portent sur l'amélioration de la balance des comptes, la conduite de la réforme, le référentiel comptable, l'adaptation du SI comptable, la préparation du bilan d'ouverture et la formation des personnels.

Fiabiliser la balance générale des comptes

36. **L'arrêt régulier de la comptabilité au moins une fois par trimestre et mensuellement si possible doit demeurer une priorité.** Ces arrêtés périodiques contraignent le réseau comptable à vérifier régulièrement sa comptabilité, accélèrent la centralisation et facilitent ainsi la clôture annuelle de la balance des comptes de l'Etat dans les délais. Ils sont les garants de l'amélioration de la fiabilité des comptes. La pratique antérieure des arrêtés informatiques dans l'application CADRE doit reprendre le plus rapidement possible.

37. **La régularisation des soldes des comptes de bilan de la balance doit se poursuivre et la révision de certaines procédures comptables doit être entreprise.** A l'occasion de la mise en place du nouveau cadre comptable, les procédures de caisses d'avances, de paiement de la dette et de remboursement de la TVA doivent être révisées et mises en conformité avec le principe de séparation des ordonnateurs et des

⁸ Rapport sur la refonte du plan comptable de l'Etat et la planification de la mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés – Christian Hudellet – Juillet 2012.

comptables. Les procédures de caisse d'avance doivent donner au comptable public la seule responsabilité de la justification et du contrôle des opérations retracées dans sa comptabilité (et non la DGB) ; de même, les procédures de remboursement de la TVA doivent prévoir que le comptable public est l'unique initiateur du décaissement des fonds. Enfin, les modalités de gestion de la dette intérieure et extérieure doivent être révisées en liaison avec la CAA afin de répondre aux nouveaux principes comptables de sincérité des enregistrements comptables et de transparence.

Renforcer la conduite de la réforme comptable

38. **La stratégie de la réforme comptable doit être détaillée.** Seul l'objectif de basculement au nouveau PCE en janvier 2014 est fixé à ce jour. Il n'existe pas une stratégie globale de la réforme comptable au sein de la DGTCFM visant à prioriser et à coordonner les nombreux chantiers ouverts en parallèle et reposant souvent sur les mêmes personnes. Il n'existe pas ainsi de scénario cible d'un passage progressif à la comptabilité en droits constatés avec des étapes intermédiaires clairement définies et séquencées. Les modalités de préparation du bilan d'ouverture ne sont pas définies. Les travaux du bilan d'ouverture tels que le recensement des immobilisations des participations de l'Etat, du parc des véhicules, de la dette, n'ont pas débuté. Les sujets de valorisation n'ont pas été abordés. La formation des personnels de la DGTCFM à la tenue de la comptabilité générale en droits constatés n'a pas débuté et devrait s'inscrire dans un plan de formation adapté aux différentes catégories de personnels.

39. **La réforme comptable peine encore à associer la Direction Générale du Budget, comme les autres partenaires de la DGTCFM :** Le processus d'élaboration du PCE n'a pas été coordonné avec celui de la nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE), qui doit être mené par la DGB. Les contrôleurs financiers, les services administratifs et financiers des ministères sectoriels, la CAA ne sont pas encore associés à la réforme comptable, alors même que la fonction comptable devra désormais être partagée.

40. **L'adaptation du référentiel comptable doit être poursuivie en adoptant les normes comptables, et en finalisant le PCE commentée sur les classes restantes (6, 7, 8).** L'adaptation du cadre réglementaire comptable camerounais reste également à faire, avec la révision complète de l'Instruction Générale de la Comptabilité de l'Etat de 2009 (IGCE 2009) qui devrait débiter en juillet 2013.

41. **L'adaptation du SI comptable (applications CADRE et PATRIOT) à la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice n'a pas commencé.** Les informaticiens de la Cellule informatique du Trésor (CIT) doivent être davantage impliqués dans les travaux de la réforme comptable. Ils sont actuellement mobilisés sur les chantiers de mise en place des budgets de programme et de sécurisation des interfaces entre la nouvelle application d'exécution de la dépense en mode programme (PROBMIS) et l'application comptable (CADRE), ainsi que sur les opérations de préparation de la clôture comptable 2012. La réforme comptable étant en cours de conception, le cahier des charges de l'adaptation des applications n'est pas disponible et les travaux d'implantation de la table

de passage entre l'ancien et le nouveau plan de compte, les nouveaux schémas d'écriture et les états financiers à produire restent à paramétrer dans les deux applications. Enfin, la tenue de la comptabilité patrimoniale n'est pas gérée par les applications existantes de la DGTCFM. De plus, aucun outil informatique n'existe dans les administrations concernées pour supporter le travail d'identification et de valorisation des immobilisations.

Recommandations

- Continuer la fiabilisation de la balance actuelle.
- Créer le réseau des correspondants de la réforme de la comptabilité générale.
- Finaliser le référentiel comptable (normes, PCE commenté, IGCE 2009).
- Elaborer un scénario cible du passage à la comptabilité en droits constatés comportant des étapes intermédiaires et s'étalant sur plusieurs années.
- Définir une stratégie de recensement et de valorisation du patrimoine pour le bilan d'ouverture et la mettre en œuvre sur plusieurs années.
- Adapter le SI comptable en procédant par versions successives.
- Former les personnels aux principes de la comptabilité en droits constatés.

D. Renforcer le pilotage des systèmes d'information et leur adaptation aux réformes financières

42. **Une phase transitoire fondée sur des changements rapides (dans l'année pour les plus simples) doit permettre de préparer l'avenir qui pourra être un système plus intégré.** Les réformes dans l'organisation des SI et sur le plan informatique pendant cette première phase, loin d'être perdues si un progiciel intégré est mis en place sont rendues encore plus nécessaires par cette trajectoire ambitieuse. Il est en effet illusoire de réduire les problèmes liés aux informations au simple besoin d'une application ou d'un progiciel intégré. Les deux aspects principaux de cette phase transitoire, à considérer comme des pré-requis dans l'objectif de long terme d'un système intégré, sont (i) une meilleure coordination des équipes SI du MINFI, indispensable pour rationaliser l'organisation, la gestion des données, les applications et le réseau et (ii) la nécessité de poursuivre l'adaptation de PROBMIS et des autres applications pour pleinement mettre en œuvre les budgets de programme et la réforme comptable.

Accroître la coordination des équipes SI du MINFI

43. **La coordination des acteurs est un enjeu essentiel pour la réforme.** Les actions à mener relèvent presque toutes d'un constat majeur à savoir le manque de coordination entre les stratégies SI des différentes structures (notamment celles de la

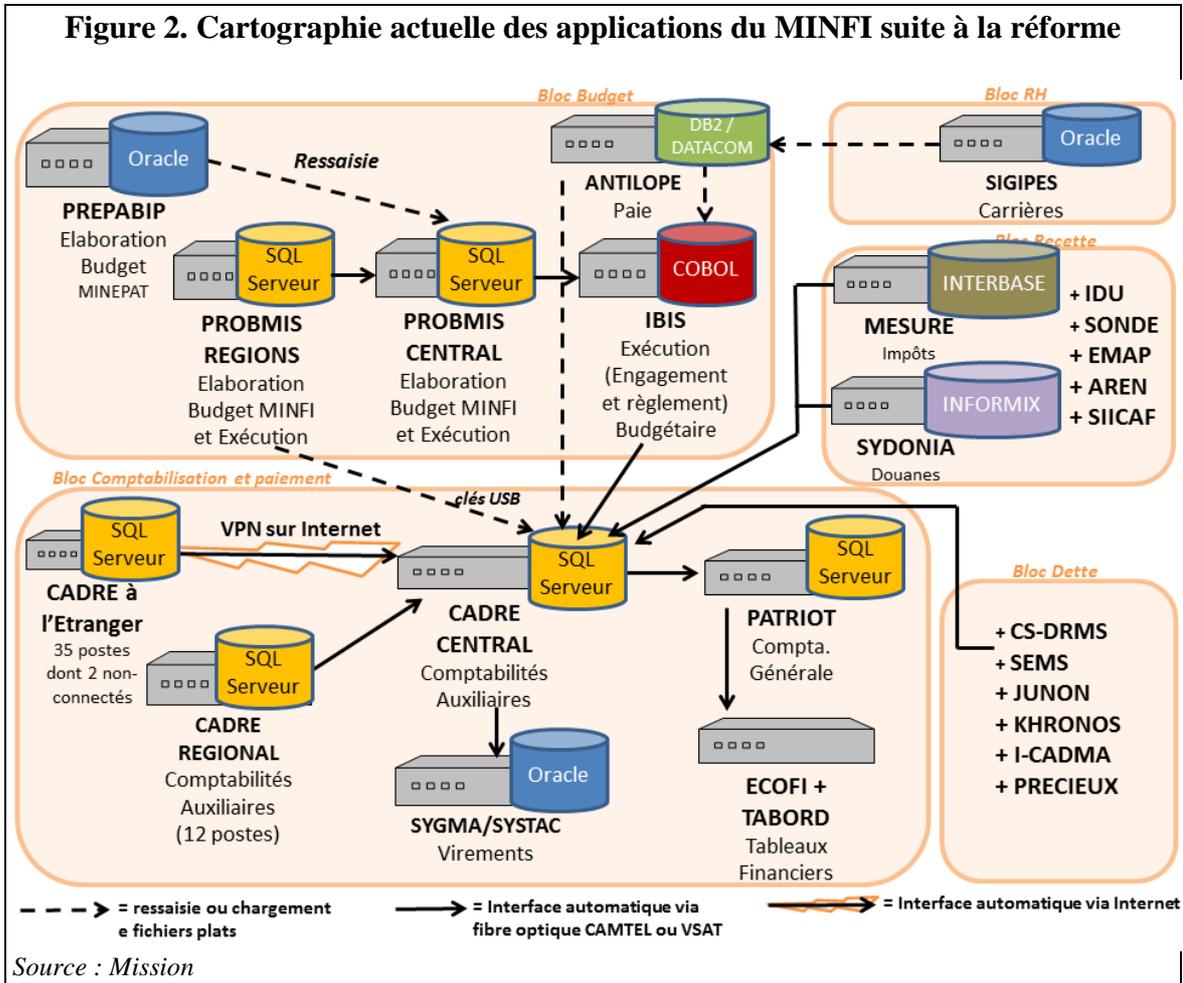
DGB et de la DGTCFM) et l'absence d'une autorité pouvant s'imposer à tous concernant le pilotage des SI. Cela aboutit à une approche en silo des concepts de la réforme et des solutions informatiques à apporter. La DGB met ainsi à jour sa nomenclature sans se coordonner avec la DGTCFM par exemple. Tout cela aboutit aussi à un déficit d'interfaces, donc à des ressaisies ou des transferts de données sur fichier plat et donc à un risque sur la qualité des données.

44. Une meilleure coordination entre les différentes cellules SI sous l'autorité de la direction des systèmes d'information (DSI) permettrait une vision intégrée des SI. C'est une des recommandations majeures du Schéma Directeur Informatique (SDI) qui a été finalisé en mars 2012. Ce SDI était lui-même la première étape nécessaire pour définir les priorités et il intègre un plan d'actions détaillé. Il ressort de l'ensemble de ces recommandations que les réformes à venir des SI (et notamment celles liées aux réformes budgétaires et comptables) passent par une meilleure intégration des moyens et des compétences informatiques entre les cellules SI du MINFI aboutissant à une coordination dans les domaines (a) organisationnel, (b) des données, (c) applicatif et (d) des réseaux. Ces quatre pistes d'intégration sont décrites ci-dessous.

45. Sur le plan organisationnel, une meilleure coordination des cellules SI, au sein du MINFI et avec le MINEPAT est nécessaire pour mener à bien les réformes. La structure de la fonction informatique du MINFI est très atomisée avec une cellule par direction (15 en tout), et un trop faible niveau de coordination par la DSI. Le renforcement de la coordination ne passe pas forcément par une intégration des équipes SI des directions générales au sein de la DSI. La DSI devrait pouvoir, d'une part, faire un suivi régulier de l'état d'avancement des projets SI et, d'autre part, défendre des approches communes en termes méthodologiques et techniques dans ces cellules SI. A ce jour, il n'y a pas de comités réguliers réunissant les cellules SI et la DSI et la coordination est donc faible. Une meilleure coordination passe par le formalisme de réunions régulières faisant l'objet d'un compte-rendu et de plans d'actions partagés. Ce comité de coordination entre cellules pourrait s'appeler « Comité des interfaces et des référentiels partagés ». Cette coordination passe aussi par une meilleure formalisation des décisions prises et du suivi des actions sous forme de plans d'actions. Cet échange de vues au niveau des différentes directions du MINFI pourra intégrer à terme des représentants du MINEPAT puis des ministères sectoriels. La DSI doit jouer pleinement son rôle de coordination avec les prestataires externes. A ce jour, la mission note que peu de recommandations du SDI ont été mises en œuvre ou même initiées à l'exception des évolutions concernant la mise en œuvre de PROBMIS, en raison de l'absence d'appropriation par les différentes cellules SI et de suivi régulier et formel des actions proposées par le SDI au niveau de chaque direction.

46. Une amélioration des interfaces doit être rapidement menée pour renforcer l'intégration des données. Il est nécessaire de rompre avec la culture actuelle consistant à multiplier les serveurs et les bases de données qui répliquent les informations détenues en amont de la chaîne. Cela est dû au fait que toutes les directions souhaitent être propriétaires de leurs données et qu'elles communiquent peu entre elles sur ces données. En conséquence, les applications du Ministère utilisent des bases de données de

quasiment tous les éditeurs qui échangent sous forme de fichiers plats quand elles peuvent échanger (cf. Encadré 2 sur la cartographie applicative). La qualité de l'information budgétaire et comptable est dès lors sujette à erreurs et omissions, puisqu'elle est ressaisie dans deux systèmes⁹. Les informations doivent donc pouvoir transiter par interface automatique.



47. Sur le plan de l'intégration des données, de nouveau, des référentiels partagés doivent être mis en œuvre. Un projet ministériel de mise en œuvre de référentiels partagés doit être lancé. Ce référentiel contiendrait les informations

⁹ Par exemple, PROBISMIS n'est utilisé pour la préparation budgétaire que par le MINFI, pour les dépenses de fonctionnement et de salaires. Dans le cadre de la préparation du budget 2014, le MINEPAT envisage de saisir les données de préparation budgétaire correspondant aux dépenses d'investissement dans son application PREPABIP, qui n'est actuellement pas interfacée. Dès lors, comme en 2012, les informations seraient saisies deux fois. PROBISMIS doit donc soit s'interfacier avec PREPABIP soit réintégrer les fonctionnalités de PREPABIP. En terme d'interfaces aval, PROBISMIS est interfacé avec CADRE, l'application de comptabilité auxiliaire du Trésor qui se déverse elle-même dans PATRIOT pour produire la comptabilité générale mais il s'agit d'un double raccordement : via IBIS en administration centrale, et directement de PROBISMIS vers CADRE en déconcentré. Cela amène un risque sur la cohérence de l'information, concernant, par exemple, le niveau d'exécution budgétaire puisque c'est la prise en charge comptable qui déclenche la consommation des CP et que celle-ci n'est pas connue de PROBISMIS.

partagées par toutes les directions et ne nécessitant pas des mises à jour quotidiennes. Ce référentiel pourrait inclure pour commencer les informations correspondant aux postes comptables, aux ordonnateurs, au plan comptable de l'Etat, aux programmes et aux actions. Par ailleurs la mise en place d'une base et d'un référentiel commun des identifiants fiscaux (Identifiant fiscal unique IDU) est recommandée. Même si chaque direction devra pouvoir accéder à ces informations, chaque donnée doit être sous la responsabilité d'une seule direction, en l'occurrence celle responsable de la qualité de cette même donnée.

48. **PROBMIS peut constituer un levier utile d'intégration des applications.** La logique de cloisonnement des stratégies informatiques des directions amène à ce que les applications ne soient pas partagées, pas plus que les données. Dans le cadre du déploiement de PROBMIS, cette logique a commencé d'être remise en cause puisque cette application est mise à la disposition d'autres directions générales et même d'autres ministères. Concernant la préparation budgétaire, puisque le MINEPAT a, pour l'instant, gardé son application historique PREPABIP, les données de PREPABIP pourraient être interfacées avec PROBMIS. Il serait toutefois préférable que le MINEPAT utilise directement PROBMIS pour la saisie de la programmation budgétaire des dépenses d'investissement. Le partage d'application, et dans ce cas précis de PROBMIS, nécessite de former les utilisateurs comme les cellules informatiques des autres directions et ministères sectoriels.

49. **Enfin, le réseau et le matériel informatique devraient être mieux intégrés pour simplifier le flux d'information budgétaire et comptable.** Le partage de réseau, surtout au niveau déconcentré, entre le Trésor et le Budget doit être réalisé pour bénéficier de la remontée automatique du réseau par fibre optique quand cela est possible, et par connexion satellitaire (VSAT) sinon. Le SDI remarque que le ratio serveurs et bases de données sur le nombre d'utilisateurs est très élevé. Une meilleure coordination passe aussi par le partage des serveurs, des salles serveurs et des bases de données.

Recommandations

- Mettre en place un comité de coordination et des interfaces entre les différentes cellules SI.
- Renforcer la DSI dans son rôle de coordinateur et notamment pour ce qui est des méthodologies, approches et outils communs.
- Suivre les recommandations du SDI à un niveau interministériel, parmi lesquelles les recommandations sur la sécurité des SI qui sont peut-être les plus critiques.
- Mettre en œuvre des interfaces entre PROBMIS et CADRE en central et entre PROBMIS et PREPABIP du MINEPAT (si l'application est maintenue).
- Mettre en œuvre des référentiels de données partagées entre les directions.

Poursuivre l'adaptation de PROBMIS et des autres applications

50. Indépendamment des besoins de partage, les applications elles-mêmes doivent continuer d'évoluer pour soutenir les réformes budgétaires et comptables.

PROBMIS doit en particulier réintégrer les fonctionnalités d'IBIS qui est obsolète, difficile à maintenir et qui présente un risque potentiel en cas d'arrêt brutal de son fonctionnement. Cela nécessite que PROBMIS suscite chez ses utilisateurs le même niveau de confiance qu'IBIS actuellement qui, pour être obsolète, n'en est pas moins stabilisé et encore en mesure de produire des titres comme le titre de confirmation de créance (TCC).

51. PROBMIS devrait évoluer en parallèle de la modernisation de l'environnement légal et réglementaire. L'application devra mettre en œuvre l'ensemble des règles arrêtées dans le cadre de l'évolution du manuel d'exécution en budget de programme et notamment les règles de fongibilité des crédits tout en respectant la règle de protection des dépenses de personnel (article 53 al. 6 de la LRFE). Un rapprochement entre les responsables de programmes et les ordonnateurs doit être opéré car, à ce jour, selon les restitutions fournies, il y a plus de mille ordonnateurs dans PROBMIS. Les CAS devront être progressivement réintégrés (cf. supra). Les modalités de gestion en AE dans le SI doivent converger vers la réalité juridique des engagements (cf. section consacrée aux AE-CP). Et à terme PROBMIS devra intégrer la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la directive CEMAC de décembre 2011.

52. Les systèmes d'information comptables doivent évoluer pour prendre en compte les réformes. L'application comptable PATRIOT qui intègre les informations de CADRE pour produire la comptabilité générale n'a encore subi aucune évolution liée au basculement en budgets par programme et aux réformes comptables et ne peut donc pas déverser dans TABORD et ECOFI les informations correspondantes, ces deux applications servant à produire les tableaux de bord et la balance. Il s'agira notamment de coordonner l'intégration dans ces applications des informations de nomenclature programmes/actions avec l'intégration du nouveau plan comptable de l'Etat. CADRE et PATRIOT devront rapidement permettre la génération de nouveaux états, comme, par exemple, des états de développement de solde (EDS) détaillés. Enfin, des modules de comptabilisation auxiliaires, par exemple pour les immobilisations et les fournisseurs doivent être mis en œuvre dans cette phase transitoire. Il est à noter que cette évolution n'est pas forcément à intégrer dans CADRE et PATRIOT et pourrait être gérée par un outil externe, au moins dans un premier temps.

53. Les évolutions des applications de gestion de carrière et de paye doivent aussi évoluer rapidement mais un nouveau progiciel est attendu dans le cadre d'un appel d'offres. Les applications actuelles SIGIPES et ANTILOPE sont obsolètes et ne permettent pas un suivi par programme par exemple ou un suivi sur le long terme des emplois en équivalent temps plein (ETP). Un appel d'offres international est actuellement ouvert pour un nouveau logiciel SOLDE avec une notification prévue en août 2013. Le DAO précise que le système projeté doit permettre les échanges d'information avec d'autres systèmes notamment CADRE, PATRIOT, IBIS, DEPMI (et

non PROBMIS), et doit permettre la mise en œuvre de la LRFE. Ces caractéristiques devront toutefois être détaillées sous forme de spécifications pour être réellement intégrées dans les travaux du prestataire choisi.

54. **Enfin, le niveau de sécurité insuffisant des systèmes d'information est un danger pour la qualité des informations.** Cela passe notamment par une politique de sécurité des SI ainsi que d'une charte d'utilisation de SI et surtout par la mise en place de matériels (notamment des firewalls et tout particulièrement pour les accès internet), de logiciels (notamment anti-virus avec une approche ministérielle) et de procédures partagées.

Recommandations

- Intégrer dans CADRE et PATRIOT la nouvelle nomenclature budgétaire en lien avec le nouveau plan de compte.
- Intégrer dans PROBMIS la fongibilité des crédits.

III. A MOYEN TERME, DEVELOPPER UNE VISION BUDGETAIRE CONSOLIDEE ET LA COMPTABILITE PATRIMONIALE

A. Concentrer et renforcer les fonctions budgétaires et financières

Concentrer la fonction budgétaire à la DGB

55. **La fonction macrobudgétaire est concentrée au MINEPAT.** En tant que ministre chargé de l'économie et du plan, le MINEPAT est chargé de la phase amont à la préparation du budget : il s'agit du cadrage budgétaire, qui définit les enveloppes de dépenses, mais également de la préparation des stratégies sectorielles et des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) des ministères.

56. **La fonction macrobudgétaire doit être distinguée de la fonction macroéconomique, qui la précède, et transférée au MINFI.** En effet, la définition de l'enveloppe globale des dépenses doit être déduite de ce qui est finançable compte tenu des contraintes macroéconomiques, dont les prévisions relèvent strictement des compétences du MINEPAT. Mais cette enveloppe globale doit également prendre en considération ce qui est faisable au regard des dynamiques propres des dépenses, des engagements passés et d'éventuelles mesures d'inflexion de la dépense, qui soient réalistes. Par ailleurs, en mode budget de programme, les enveloppes ont vocation à être définies préférentiellement selon la classification des programmes et dans une moindre mesure selon la classification économique des dépenses. Il est donc souhaitable que les exercices macrobudgétaires, notamment le CBMT, soient dirigés par le MINFI, en relation avec le MINEPAT qui est compétent pour les prévisions macroéconomiques et pour le cadrage des exercices de stratégie sectorielle des ministères.

57. **Par ailleurs, la fonction budgétaire elle-même est éclatée entre les deux ministères chargés des finances et du plan en fonction des natures de dépenses.** La

fonction budgétaire est une activité stratégique de prévision et de suivi de l'exécution des dépenses, s'exerçant dans le cadre de la formulation d'orientations générales dans la conduite des finances publiques et dans le cadre de la négociation des crédits avec les ministères. La DGB du MINFI centralise l'essentiel de la procédure de préparation du budget annuel de l'État, à l'exception des dépenses d'investissement, qui relèvent de la compétence exclusive de la Direction de la Programmation des Investissements Prioritaires (DPIP) du MINEPAT. L'enveloppe des investissements sur ressources propres est arrêtée au stade du cadrage macro-budgétaire et sa répartition est négociée directement par les services du MINEPAT avec les autres ministères. Par ailleurs ce même ministère est ordonnateur direct d'une partie du budget d'investissement : il s'agit d'une part des fonds de contrepartie nationale aux projets financés par les bailleurs et d'autre part de certains projets structurants (grandes infrastructures de transport ou de production d'énergie).

58. La séparation de la fonction budgétaire sur deux ministères est sous-optimale, particulièrement en mode budget de programme. Bien que les conférences budgétaires soient désormais communes, la coordination de la fonction budgétaire présente un coût élevé, et est difficilement atteignable dans des organisations où la communication est presque exclusivement verticale. Il est dès lors impossible d'avoir une vision consolidée du budget tant dans sa préparation que dans son exécution et ainsi d'inscrire ces travaux dans une stratégie budgétaire globale. Ces difficultés seront aggravées avec la bascule en mode budget de programme, qui est en effet incompatible avec une allocation des moyens suivant plusieurs procédures axées sur la nature des dépenses.

59. La fonction budgétaire sur l'investissement devrait être transférée au MINFI. Ce ministère cumule la mise en œuvre de la politique en matière d'investissement, en tant que politique sectorielle, avec la fonction budgétaire pour cette même politique. Or, ces deux fonctions ont par nature des objectifs contradictoires. La conduite et le suivi de la politique d'investissement, comme toute autre politique, suppose de se fixer des objectifs en matière d'intérêts sociaux-économiques et de faisabilité. La fonction budgétaire recherche la maîtrise des finances publiques. Pour trouver un équilibre entre ces deux séries d'objectifs, il convient de structurer un dialogue budgétaire, conduisant à un arbitrage documenté, ce qui suppose de séparer ces deux fonctions. Ceci est d'autant plus nécessaire, que dans la situation actuelle, le MINEPAT s'alloue à lui-même une partie de l'enveloppe du budget d'investissement pour les opérations qu'il gère directement.

Recommandations

- Distinguer la fonction macrobudgétaire, qui relève du MINFI, de la fonction macroéconomique, qui relève du MINEPAT.
- Transférer la fonction budgétaire sur l'investissement du MINEPAT vers le MINFI et recentrer l'activité du MINEPAT sur la définition et le suivi de la politique d'investissement sous un angle sectoriel.

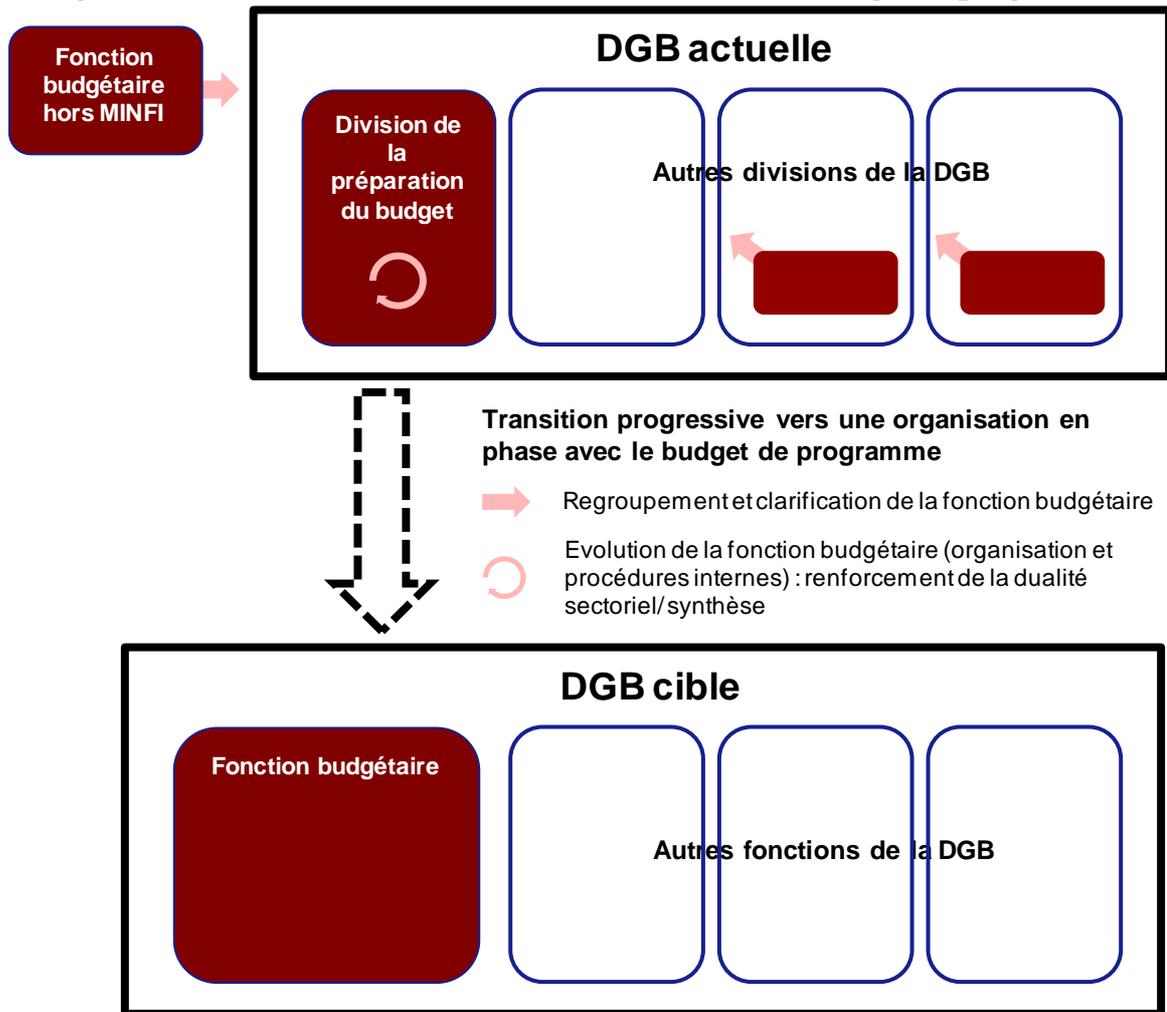
Clarifier et réorganiser la fonction budgétaire au sein de la DGB

60. **Le rôle joué par la DGB dans la gestion des finances publiques couvre plusieurs fonctions.** Cette direction consolide le projet de loi de finances et est responsable de la budgétisation des dépenses hors investissement (cf. *supra*). Elle est en outre responsable de la fonction de contrôle budgétaire et financier. Elle exerce aussi des fonctions de gestion en élaborant et ordonnant la paye, les pensions, ainsi que les subventions aux établissements et entreprises publics. Au travers de la Division de la réforme budgétaire (DRB) et de sa division de l'informatique, elle pilote la réforme du volet gestion budgétaire de la fonction financière de l'Etat et élabore à ce titre les procédures et outils de gestion afférents.

61. **La fonction budgétaire ne peut se cumuler que difficilement avec d'autres fonctions.** Elle est difficilement compatible avec des fonctions de gestion qui ont d'autres objectifs, d'autres méthodes de travail et de management. Dans le cas particulier de la paie, il faut également souligner le caractère prioritaire de l'activité de gestion compte tenu de la sensibilité forte de cette dépense associée à son poids et à sa technicité.

62. **Au sein de la DGB, la fonction budgétaire doit être clarifiée afin d'éviter toute confusion avec la fonction de gestion.** Deux divisions interviennent dans ces deux fonctions : la Division de la Dépense des Personnels et des Pensions assure la budgétisation et la gestion financière de ces mêmes dépenses ; la Division des Participations et des Contributions cumule également ces deux fonctions s'agissant des subventions aux établissements et entreprises publics. Cette répartition de la fonction budgétaire, en fonction de la nature de dépense, s'accompagne donc d'une confusion entre fonctions budgétaire et de gestion pour un volume important de dépenses. Il conviendrait donc d'aligner les structures internes de la DGB sur les différentes fonctions à exercer (cf. figure 3).

Figure 3 – schéma d'évolution-cible de la DGB en mode budget de programme



NB: l'organisation cible mentionne des fonctions et non des divisions. Si la séparation des fonctions est recommandée par la mission, la structuration exacte de chaque fonction, et notamment le nombre de divisions impliquées, relève de l'étude approfondie préconisée par la mission.

NB2: l'organisation des autres fonctions n'est à stade pas traitée.

63. **La mise en œuvre du budget de programme nécessitera un renforcement progressif de l'analyse sectorielle de la dépense.** Les directions du budget dans les pays ayant adoptés le budget de programme, et notamment la France ou le Royaume-Uni, retiennent une organisation de la fonction budgétaire reposant sur la dualité synthèse/sectoriel. Cette organisation permet en effet de réconcilier la politique macrobudgétaire avec une allocation détaillée des moyens fondée sur une analyse des déterminants physiques et financiers de la dépense. Il s'agit en outre de l'organisation naturelle de la fonction budgétaire dès lors que les différentes natures de dépenses entretiennent entre elles des relations de coûts croisés. De plus, la mise en œuvre progressive de la fongibilité des crédits au sein d'un programme rend impératif un suivi consolidé du programme et de la soutenabilité des actions mises en œuvre en son sein.

64. **La Division de la Préparation du Budget présente déjà une structure duale synthèse/sectoriel mais sur un périmètre restreint.** Elle assure la consolidation du

projet de loi de finances et la budgétisation des dépenses de fonctionnement. Cette division comporte une cellule chargée de la synthèse du budget et cinq cellules chargées du suivi sectoriel des dépenses de fonctionnement des ministères. Le décret portant organisation du ministère des finances prévoit que chacune de ces cellules comporte cinq agents (un chef de cellule et quatre chargés d'études). Compte tenu du nombre important de ministères, une quarantaine, il en résulte que chaque chargé d'étude sectoriel couvre à lui seul deux ministères. L'organisation duale synthèse/sectoriel, déjà en place pour les dépenses de fonctionnement, devrait ainsi être étendue progressivement aux autres natures de dépense une fois la clarification de la fonction budgétaire effectuée. Les cellules sectorielles devraient suivre l'ensemble des dépenses d'un même ministère et acquérir une connaissance fine des déterminants de la dépense dans ce secteur. Pour atteindre cet objectif, il sera donc nécessaire de renforcer les équipes de ces cellules.

65. Un pilotage efficace du budget doit également s'appuyer sur une fonction de synthèse renforcée. La fonction de synthèse est aujourd'hui incarnée par une unique cellule de cinq agents. La préparation du budget représentant une tâche lourde, cette cellule ne peut assurer correctement d'autres fonctions de synthèse et notamment le suivi de l'exécution du budget, qui est aujourd'hui très diffus. Un développement de la fonction de synthèse est donc indispensable pour permettre de développer une réelle stratégie de pilotage du budget de l'Etat : stratégie macro-budgétaire, préparation de la loi de finances, suivi de l'exécution, etc. En outre, des fonctions de synthèse thématiques devront être développées en miroir de l'approche sectorielle pour certains domaines particulièrement techniques (masse salariale par exemple) ou pour assurer la coordination et la négociation avec certains acteurs (investissement avec le MINEPAT par exemple).

66. Ces évolutions devront se faire suivant un calendrier adéquat et conjointement avec une réorganisation des procédures internes. La réorganisation de la fonction budgétaire est un chantier de moyen-long terme, devant s'appuyer sur une étude préalable approfondissant les premières pistes proposées par la mission. Le calendrier de mise en œuvre devra être cohérent avec les évolutions du cadre de gestion (déconcentration de la masse salariale, fongibilité, etc.) et avec le paysage institutionnel du Cameroun. Enfin, un nouvel organigramme ne peut avoir de sens que s'il est accompagné d'une révision des procédures et méthodes de travail au sein de la DGB.

Recommandation

- Etudier une évolution progressive de l'organisation interne de la DGB en s'appuyant sur les pistes proposées par la mission.

Renforcer les directions des ressources financières dans les ministères sectoriels

67. La LRFE prévoit une déconcentration de la gestion financière. La mise en place de budgets de programme au sein des ministères s'accompagne d'une déconcentration de l'ordonnancement des dépenses. L'article 51 de la LRFE a conféré

aux ministres la qualité d'ordonnateur principal des crédits mis à leur disposition et l'art. 129 de la circulaire du 8 janvier 2013¹⁰ précise que les responsables de programme « *doivent avoir le pouvoir d'ordonnancement* » par délégation de l'ordonnateur principal dont ils relèvent. De même, dans la sphère comptable, des payeurs centraux seront mis en place au sein des principaux ministères dépensiers afin de désengorger la paierie générale du Trésor et de rapprocher le comptable des nouveaux ordonnateurs sectoriels.

68. L'autonomie progressive des responsables de programme nécessite la mutualisation des fonctions financières dites « support » sur une structure ministérielle unique. Les grandes directions opérationnelles doivent rester centrées sur les politiques publiques qu'elles mettent en œuvre, et les fonctions de soutien, communes à l'ensemble du ministère, devraient être mutualisées et exercées par des directions support. La fonction financière, du fait de sa technicité et sa complexité croissantes, devrait pouvoir être assurée par une structure dédiée qui viendrait en appui technique aux responsables de programme, sans pour autant être juge de l'opportunité de la dépense dont la décision de programmation et d'exécution relève des seuls délégués du ministre. Les actuelles directions des affaires générales (DAG), ou directions des ressources financières (DRFI), devraient être progressivement renforcées.

69. Cette direction des ressources financières devrait couvrir l'ensemble des processus financiers. Elle interviendrait dans toutes ses composantes : de la préparation du budget au suivi, puis au compte-rendu de son exécution, en investissement comme en fonctionnement, dans les volets budgétaire et comptable de sa gestion. Au Cameroun, ces fonctions sont décrites dans le manuel de pilotage et d'exécution du budget programme¹¹, conformément aux recommandations de la mission du FAD de juillet 2012. Il conviendrait de s'appuyer sur les DAG ou DRFI ministérielles, pour qu'elles intègrent les actuelles Divisions de la planification, des projets et de la coopération, qui sont en charge de la programmation et de la budgétisation des investissements au niveau ministériel.

70. La direction des ressources financières devrait être l'interlocuteur privilégié des ministères financiers. Pour le MINFI, le MINEPAT ou le ministère des marchés publics, cette fonction d'intermédiaire et de synthèse ministérielle éviterait de devoir traiter - en direct et sans filtre préalable - les multiples actes de gestion des 156 responsables de programme. En ce sens, les fonctions suivantes pourraient être ajoutées

¹⁰ Circulaire n° 13/01/C/MINFI du 8 janvier 2013 portant instructions relatives à l'exécution, au suivi et au contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités territoriales décentralisées et des autres organismes subventionnés pour l'exercice 2013.

¹¹ Il s'agit de : (i) appuyer les gestionnaires de crédits dans l'exécution de la dépense ; (ii) proposer les lignes budgétaires devant faire l'objet d'accréditation spécifique ; (iii) tenir une comptabilité budgétaire et générale ; (iv) élaborer le compte administratif annuel de l'ordonnateur ; (v) renseigner le volet financier des tableaux de bord ; (vi) tenir les pièces justificatives à archiver par l'ordonnateur ; (vii) préparer l'ordonnancement des dépenses ; (viii) veiller au respect des opérations de virement de crédits ; (ix) suivre la passation des marchés publics.

à la liste de celles décrites dans la manuel sur l'exécution des budgets de programme: (i) constituer un relais de la DRB dans la diffusion pédagogique de la réforme financière en vue de son appropriation au plus près des acteurs sectoriels ; (ii) apporter à la DGB une connaissance complémentaire, voire une contre-expertise, des déterminants de la dépense spécifique de certains programmes dans le cadre de la préparation budgétaire ; (iii) impulser les mesures de contrôle de gestion et de contrôles internes (comptable et budgétaire) ainsi que participer au contrôle de performance ; (iv) consolider les éléments des programmes en vue de la production, dans le respect des délais et en s'assurant de leur qualité, des projets de PPA et, prochainement, de RAP ; (v) le cas échéant, proposer et/ou expertiser au sein de son ministère les mesures nécessaires au respect du plafond des dépenses et des autorisations d'emplois ainsi que les mouvements de crédits entre programmes.

71. Le renforcement des directions des ressources financières doit s'accompagner d'une professionnalisation de leurs personnels. Aujourd'hui, la fonction de directeur des ressources financières connaît un turn-over excessif, en raison de sa proximité avec les ministres sectoriels. Matière éminemment technique et évolutive en raison de la mise en place progressive des réformes, la fonction financière devrait être assurée par des spécialistes relevant d'une véritable filière professionnelle. La professionnalisation de ces agents peut comprendre plusieurs actions à mener en relation étroite avec les gestionnaires du personnel : (i) identification des postes à compétence financière, création des fiches de poste et détermination des profils-types correspondants, pour l'ensemble de la chaîne hiérarchique ¹²; (ii) définition d'une filière professionnelle, avec des progressions en fonction des compétences acquises et d'une durée minimale dans le poste antérieur, ainsi que des mutations interministérielles et notamment, entre les ministères financiers et les ministères opérationnels ; (iii) animation du réseau financier, pour former et réunir tous les titulaires d'un même type de poste dans les différents ministères¹³.

Recommandations

- Fusionner les directions des affaires générales et les divisions de la planification, de la coopération et des projets, pour unifier la fonction financière ministérielle.
- Faire des directions des ressources financières le relai de la réforme budgétaire et de la gestion au sein des ministères sectoriels.
- Développer une filière des métiers financiers au sein de la fonction publique, avec des passerelles entre les ministères sectoriels et financiers.

¹² Par exemple: agent de saisie des engagements juridiques, chef de service de la synthèse budgétaire ministériel.

¹³ Journée des gestionnaires de ressources, comité des DAG/DRFM, séminaire des responsables de la préparation budgétaire, ou mise en place d'un espace web dédié sur le site du MINFI.

B. Déconcentrer et assouplir la gestion

Déconcentrer les chapitres communs dans les budgets de programme, avant de modifier les règles de gestion

72. **Le budget de programme incite à mieux présenter dans le budget le coût consolidé des politiques publiques.** Les budgets de programme doivent rendre compte de l'ensemble des moyens financiers (AE et CP) affectés par l'Etat à une politique publique, quelle que soit la nature économique de ces dépenses (investissement, fonctionnement, salaires, subventions...). Cette réforme appelle en conséquence une évolution des modalités de présentation du budget afin que certaines dépenses, jusqu'ici budgétées sur des chapitres communs, soient imputées sur les programmes. D'ores et déjà, des progrès ont été faits dans la répartition des dépenses de salaires et traitements, qui étaient jusqu'en 2012 déclinées par ministères, et le sont depuis 2013 par programmes pour certains ministères, sur la base du coût moyen par ministère (données financières fournies par la DGB, effectifs calculés par les ministères). Cela permet d'éviter que le programme support du ministère ne rassemble le coût des dépenses de personnel de l'ensemble du ministère.

73. **Ces efforts doivent se poursuivre pour mieux répartir par ministères et programmes les chapitres communs.** En LFI pour 2013, les crédits non répartis dans les ministères (1241,2 Md de FCFA) représentent 38,4% de l'ensemble des charges budgétaires de l'Etat (voir tableau 2). Toutes ces dépenses n'ont pas vocation à être réparties entre ministères, en raison de la nature et de la technicité de la gestion de certaines d'entre elles. Ainsi en est-il des charges de trésorerie et de la dette de l'Etat (314 Md de FCFA), qui doivent faire l'objet d'un traitement budgétaire et comptable propre¹⁴. Cela ne fait pas obstacle à leur intégration dans un programme budgétaire du MINFI, auquel la CAA serait rattachée budgétairement et contribuerait à la mise en œuvre de ce programme. De même, les dépenses de pensions (152 Md FCFA) des personnels de l'Etat peuvent être isolées dans le budget général de l'Etat pour permettre une gestion adaptée à des dépenses qui ne participent pas à la mise en œuvre des politiques publiques. En revanche d'autres dépenses pourraient faire l'objet d'une répartition progressive par ministères.

Tableau 2 : Dépenses non réparties par chapitre ministériel en LFI 2013

Catégorie de dépenses	Chapitre	Dénomination du chapitre	Montants des CP (en milliards FCFA)
Dépenses courantes	55	Pensions	152
	60	Subventions et contributions	345,5

¹⁴ Ces dépenses doivent par ailleurs faire l'objet d'un reclassement entre opérations budgétaires (service de la dette) et opérations de trésorerie (remboursement du principal).

	65	Dépenses communes	198,1
Service de la dette	56	Dettes publiques extérieures	92,8
		Dettes publiques intérieures	221,2
Opérations de développement	92	Participations	45
	93	Réhabilitations/restructurations	20
	94	Interventions en investissement	166,6
Total			1241,2

Source : Mission, d'après LFI 2013.

74. Les dépenses communes pourraient être budgétées par programme, avant de déconcentrer leur gestion dans les ministères. Les dépenses communes rassemblent un ensemble disparate de dépenses dont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement sont réalisés directement par la DGB. Il s'agit pour l'essentiel de provisions budgétaires (161 Md FCFA) et de consommation de biens et services (21,3 Md FCFA), qui servent notamment à couvrir des: (i) rapatriements sanitaires ; (ii) frais de contentieux et condamnation de l'Etat ; (iii) frais d'électricité, eau et téléphone des administrations centrales ; (iv) provisions pour élections et appuis aux collectivités locales ; (v) frais funéraires ; (vi) bourses d'études ; et (vii) pertes de change. Par rapport à 2012, ces dépenses communes ont progressé de 33,3 Md de FCFA, alors que la logique des budgets de programme devrait inciter à les réduire¹⁵. A moyen terme, une ventilation par programme de certains de ces crédits pourrait donc être réalisée. Dans un second temps, la gestion de certains de ces crédits pourrait être déconcentrée, au regard des critères suivants : (i) économie d'échelle et de gestion ; (ii) capacité du ministère d'agir sur le coût de la dépense ; (iii) risques de mauvaise gestion ; (iv) caractère d'urgence de ces dépenses ; (v) prévisibilité de ces dépenses.

75. Les dépenses de subvention devraient également être budgétées par programme, avant que leur gestion ne revienne aux ministères sectoriels. Le suivi par la tutelle technique des établissements et organismes publics bénéficiant de subventions de fonctionnement et d'équilibre ayant été déficient dans le passé, ces dépenses (345,5 Md FCFA) sont budgétées dans un chapitre commun, géré par la Division des participations et des contributions de la DGB¹⁶. Des annexes au PLF pour 2013 présentent les subventions budgétées au profit des divers organismes publics dans le détail. Toutefois, cette présentation est faite sous la forme de budget de moyens. Cela ne permet donc pas de rendre compte de la contribution de ces établissements publics à

¹⁵ En 2013, 50,9 Mds de FCFA sont attribués directement à la DGB, une enveloppe en forte augmentation par rapport à 2012 (5,5 Mds FCFA).

¹⁶ Les subventions en capital sont en revanche réparties dans les ministères.

la mise en œuvre des programmes auxquels ils participent. Il conviendrait à moyen terme d'intégrer ces subventions dans les programmes, et de présenter ces établissements et organismes publics dans les PPA, et en particulier: (i) leurs missions ; (ii) les actions du programme auxquelles ils contribuent ; (iii) leur budget prévisionnel, y compris les financements de l'Etat ; et (iv) leurs effectifs¹⁷. Dans un second temps, la gestion de ces subventions pourrait revenir aux ministères assurant la tutelle technique de ces établissements, chaque ministre devenant ordonnateur principal de ces dépenses. La fonction de tutelle dans les ministères sectoriels devra au préalable être renforcée, le MINFI continuant d'exercer la tutelle financière de ces établissements.

76. De même, la vaste catégorie des « opérations de développement » devrait faire l'objet d'une répartition par ministère et par programme. Les interventions en investissement, pour partie financées sur ressources extérieures, sont constituées notamment des : (i) fonds de contrepartie ; (ii) interventions diverses, en particulier au profit des régions ; (iii) dépenses pour les projets structurants. La présentation de ces dépenses en une ligne agrégée ne permet pas de déterminer leur contribution à la mise en œuvre des programmes, alors qu'elles représentent 5,1% du budget général de l'Etat. Les chapitres 92 « participations », et 93 « réhabilitation et restructuration », rassemblant les crédits de soutien aux établissements et entreprises publiques en difficulté, sont gérés par la Division des participations et des contributions. Ils devraient donc faire l'objet d'une imputation sur un programme du MINFI¹⁸. Ainsi, pour les participations, le programme 274 de « modernisation de la gestion budgétaire de l'Etat », comprend une action « suivi des contributions et participations de l'Etat », qui pourrait être élargie aux prises de participation budgétées actuellement au chapitre 92. Et le programme support du MINFI contient une action « réhabilitation des établissements publics et entreprises du secteur parapublic », qui ne dispose que de 250 millions de FCFA, sur laquelle pourrait être budgété le chapitre 93.

77. Enfin, si certains crédits sont imputés sur les budgets des ministères en présentation, ils n'en disposent pas en gestion. Il en est ainsi pour les dépenses de salaires et traitements, qui si elles sont ventilées par ministères, sont gérées de fait par la DGB. De même, les dépenses en capital sur financement extérieur (281 Md FCFA) sont imputées sur les budgets des ministères, mais sont gérées par le MINEPAT et la CAA. Sans proposer une déconcentration de la gestion de ces crédits, les PPA pourraient plus clairement distinguer les crédits uniquement budgétés sur un ministère, de ceux qui leur sont également mis à disposition, et sur lesquels le responsable de programme peut agir. L'information devrait en outre être enrichie sur ces crédits d'investissement sur ressources extérieures, avec une liste des projets couverts, dans la partie rédigée de présentation des programmes. Enfin, un tableau de synthèse pourrait présenter, par

¹⁷ La solde des établissements publics administratifs est payée, pour le compte des établissements, par le payeur général du Trésor.

¹⁸ La Commission Technique de Privatisation et de Liquidation des Entreprises Publiques étant rattachée au Ministre des finances (Décret N°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement).

nature économique de dépense, les crédits budgétés et mis à la disposition du programme, et leur répartition par actions. Ces informations sont en effet présentées de manière très éclatée dans les annexes des PPA, au niveau du paragraphe, ce qui rend difficile l'identification de ces dépenses.

Recommandations

- Budgétiser progressivement les chapitres communs (hors dette et pensions) dans les programmes des ministères.
- Dans un second temps, déconcentrer la gestion de ces chapitres dans les ministères.

Renforcer le suivi des autorisations d'engagement et utiliser leur souplesse de gestion

78. **Les AE ne sont pas encore utilisées comme outil de contrôle de la soutenabilité budgétaire.** Les autorités ont ainsi choisi une approche expérimentale en limitant la budgétisation en AE et en CP pour trois années et pour quelques projets seulement. Toutes les autres dépenses ont été budgétisées en AE=CP, la procédure de consommation des AE ayant été généralisée pour toute la dépense dès 2013, afin de familiariser les gestionnaires à ce concept. Le développement progressif de la budgétisation en AE et en CP doit permettre à la fois de garantir la disponibilité future des ressources, concept qui semble avoir été bien appréhendé par les gestionnaires, mais surtout de contrôler la soutenabilité à moyen-long terme des enveloppes de paiement. Aussi, les AE et l'enregistrement de leur consommation doivent servir progressivement d'outil de suivi de la soutenabilité budgétaire et donc être rapprochés de la phase amont de cadrage budgétaire (CBMT et CDMT). L'objectif n'est pas tant de cadrer une enveloppe d'AE a priori que d'assurer que les volumes d'AE sont cohérents avec les capacités futures de paiement du CDMT. Il sera donc nécessaire, dès la phase de cadrage d'avoir une bonne connaissance des engagements issus des gestions passées, tant du point de vue juridique (marchés conclus par l'Etat sur plusieurs années), que du dénouement budgétaire de ces engagements par la consommation des CP.

79. **Un alignement des AE sur la réalité des engagements juridiques devra être poursuivi.** Si la limitation de la durée des engagements couverts par les AE par la LRFE à trois ans fait sens dans la phase de déploiement progressif des AE, cette approche conduit à faire perdre aux AE leur rôle de mesure et de limitation du volume des engagements juridiques contractés par l'Etat, qui peuvent être supérieurs à trois ans. C'est ce que prévoit la directive CEMAC portant loi de finances (article 21), qui ne limite pas la durée des engagements couverts par les AE. A moyen terme, les AE consommées devront correspondre strictement aux engagements juridiques fermes contractés par l'Etat. Dans la phase intermédiaire, avant la transposition et la mise en œuvre des directives CEMAC, il serait judicieux de maintenir une comptabilité des engagements juridiques totaux, en parallèle de la comptabilité des AE consommées et ce afin de préparer leur convergence. A ce titre, le ministère des marchés publics dispose

d'une vue d'ensemble des principaux engagements juridiques de l'Etat, en sa qualité d'autorité contractante pour la très grande majorité des marchés (et l'essentiel des montants financiers). Une remontée d'information sur ces engagements devra être organisée au profit du MINEPAT et du MINFI aux fins de préparation des documents de cadrage budgétaire et du projet de loi de finances.

80. **Les AE ont été introduites dans PROBMIS, mais n'ont pas encore leur plein effet juridique.** Les ordonnateurs peuvent directement consommer leurs AE dans PROBMIS, cette opération constituant la première étape de la chaîne de la dépense. Le contrôleur financier contrôle et atteste dans PROBMIS de la disponibilité des AE, ce qui permet la délivrance dématérialisée et automatique d'un certificat d'engagement, qui a vocation à remplacer à terme le titre de confirmation de créance (TCC). Ce dernier est généré par le contrôleur financier au moment de son visa sur l'engagement du crédit de paiement, via une requête dans IBIS. Il n'a pas été possible à ce stade de substituer le certificat d'engagement au TCC, les prestataires de l'Etat (et les ordonnateurs) tenant à ce carton qui leur donne l'assurance d'être payé, une fois la prestation réalisée. A moyen terme, avec l'allègement progressif des procédures, le certificat d'engagement devrait seul apporter la garantie de paiement attendue des prestataires. Les systèmes d'information devront également permettre une remontée d'information aux ordonnateurs sur les paiements réalisés par les comptables publics, et assurer le lien entre engagement juridique et paiement, en associant les CP consommés aux AE précédemment consommés. Cela nécessitera la mise en place d'un flux d'informations de CADRE vers IBIS et PROBMIS.

81. **A terme, la souplesse de gestion offerte par les AE devra être plus large, avec la suppression des blocages informatiques et l'allègement du contrôle financier.** Il n'est aujourd'hui pas possible de découpler des crédits en AE et CP dans PROBMIS, afin que les CP ne soient pas liés ex ante aux engagements juridiques, et puissent ainsi rester disponibles pour répondre aux besoins de paiement des différents marchés exécutés. A ce stade, après la consommation des AE, l'ordonnateur engage les CP correspondants dans PROBMIS, puis réserve ces CP. La mise en place des AE se traduit donc par une étape supplémentaire de saisie sans plus-value en termes de souplesse de gestion. De même, les CP ne peuvent être virés indépendamment des AE dans PROBMIS, ce qui empêche de déplacer des CP d'un projet dont l'exécution tarde, vers un autre projet qui aurait des besoins de paiement immédiats en raison de sa bonne exécution. Enfin, le contrôleur financier intervenant désormais en amont sur le contrôle et la bonne exécution des engagements juridiques souscrits par les ordonnateurs, son rôle devra être allégé en aval de la chaîne de la dépense, en particulier au stade de l'engagement des CP. Une expérimentation d'une plus grande souplesse de gestion pourrait être permise pour certains chapitres ministériels en 2015, ce qui nécessitera d'adapter PROBMIS pour ces ministères.

Recommandations

- Utiliser les AE comme un outil de suivi de la soutenabilité budgétaire pour la préparation du PLF 2015 dès le cadrage.

- Mettre en place une comptabilisation des engagements juridiques, devant progressivement converger avec la comptabilité des consommations d'AE. A ce titre mettre en œuvre une procédure de remontée d'informations du MINMAP vers les ministères financiers.
- Substituer le certificat d'engagement au titre de confirmation de créance.
- Permettre une remontée d'information des systèmes d'information comptables vers les systèmes d'information budgétaires, pour informer les ordonnateurs sur les paiements.
- Supprimer l'étape de réservation des crédits de paiement dans PROBMIS, et déconnecter les virements de crédits de paiement des autorisations d'engagement.
- Supprimer le contrôle financier au stade de « l'engagement » des crédits de paiement.

Globaliser les crédits progressivement, avant de permettre une plus grande fongibilité

82. **La déconcentration doit trouver son point d'équilibre entre plus liberté donnée aux gestionnaires et le nécessaire contrôle de leur gestion.** La « granularité » des crédits mis à disposition des gestionnaires, selon leur nature et leur destination, ainsi que les limites à la modification des crédits en cours d'exercice (fongibilité), constitue le levier d'encadrement de la liberté du gestionnaire. Une finesse et une rigidité trop importantes vident la réforme du budget de programme de son intérêt ; une liberté sans contraintes prive de sens la spécialité des crédits votés et fait porter un risque sur la soutenabilité du budget en exécution.

83. **La rigidité de la gestion est très forte au Cameroun, et supérieure dans la pratique à ce qu'impose la LRFE.** Cette dernière dispose (article 10) que les crédits sont spécialisés par programme, répartis par articles (unité administrative bénéficiaire des crédits) et par paragraphes (nature économique), et « *mis à disposition par articles* ». Les crédits mis à disposition d'un responsable de programme sont en fait répartis par article et par paragraphe dans le projet de performance des administrations (PPA). Le paragraphe comporte 4 caractères qui figurent à la fois la nature budgétaire de la dépense et le compte du PCE sur laquelle celle-ci sera imputée. Il constitue l'affectation la plus fine et précise que la nomenclature budgétaire puisse permettre. Or, cette répartition du PPA vaut programmation intangible des crédits dont chaque ajustement, rendu nécessaire par le déroulement de la gestion, sera soumis aux contraintes réglementaires des virements de crédits. Ces contraintes sont définies par la LRFE (article 53.3) et par la circulaire n°13/01 du 8 janvier 2013 (articles 180 à 182), qui imposent pour tout virement au sein d'un même programme : (i) la prise d'un arrêté signé du ministre intéressé ; (ii) le respect de la double limite de 15 % des dotations du programme et de 5 % du ministère concerné ; (iii) l'interdiction de diminuer les crédits de personnel, mais

également ceux affectés aux dépenses d'eau, d'électricité et de téléphone (mais ces crédits peuvent être abondés)¹⁹. De plus, les ministères sectoriels sont astreints à une planification opérationnelle de leurs activités, découpées en tâches. Ces tâches sont inscrites dans un Plan de Travail Annuel (PTA) qui recense « *les moyens humains, financiers, matériels et organisationnels nécessaires à leur réalisation* », programmés sur un chronogramme de 12 mois. Ce PTA se complète d'un Plan de Consommation des Crédits et du Plan de Passation des Marchés. Ces documents devraient être considérés comme une aide à la gestion et non une contrainte et une rigidité supplémentaire pesant sur le gestionnaire en charge de l'emploi des crédits.

84. Le bénéfice de la réforme ne s'obtiendra qu'avec l'extension progressive des capacités d'ajustement des crédits en cours de gestion. Pour la première année de mise en œuvre des budgets de programme, il était nécessaire d'encadrer strictement l'emploi des crédits déconcentrés. Toutefois, quand le responsable de programme se sera approprié ces nouveaux outils, il devra pouvoir gérer et ajuster en tant que de besoin ses ressources à ses impératifs opérationnels. Cet allègement nécessaire de la procédure de virement ne signifie cependant pas l'abandon de certains points de contrôle, comme le visa du contrôleur financier, et l'information préalable du ministère des finances.

85. Des expérimentations en ce sens peuvent être prévues à compter de l'exercice 2014, puis être progressivement élargies les années suivantes. Elles peuvent tester plusieurs approches, éventuellement croisées. Ces expérimentations peuvent tout d'abord être limitées à certains acteurs identifiés sur un périmètre circonscrit, des chapitres (ministères) ou programmes/actions déterminés, pour les directions les plus avancées dans la maîtrise de la gestion. Elles peuvent aussi couvrir une zone géographique pour l'administration déconcentrée, par exemple une ou plusieurs régions dans un premier temps. Une autre approche consisterait à élargir la « maille » de fongibilité utilisée pour la préparation budgétaire et l'exécution des crédits, en diminuant d'un ou plusieurs caractères la finesse de la nature économique servant de référence à la programmation et à l'exécution budgétaire (mais évidemment pas à l'enregistrement des dépenses en gestion), afin de réduire le niveau de spécialité et augmenter les capacités de fongibilité. Cette dernière solution comporte l'avantage d'une grande progressivité (et si besoin de réversibilité). Ainsi, chaque année, un « caractère pourrait être gagné » par les gestionnaires qui rendraient compte d'une bonne gestion. Cette procédure les ferait progresser dans la fongibilité de manière très pédagogique jusqu'à ne conserver que le premier caractère de la nomenclature économique, qui représente la maille ultime de la fongibilité, et la cible retenue par les directives CEMAC.

86. Enfin, les modalités de vote, d'affectation et de virement des crédits devront être réétudiées, à terme pour appliquer les directives de la CEMAC. Celles-ci

¹⁹ En outre, la répartition des crédits peut être modifiée en gestion, avec plus ou moins de contraintes selon le niveau auquel s'applique le virement. L'art. 53 de la LRFE autorise ainsi l'exécutif à modifier la répartition des crédits votés par le Parlement : entre ministères (par décret du Premier Ministre) et entre programmes (par arrêté du ministre chargé des finances).

prévoient en effet le vote des crédits au niveau du programme. La présentation de ceux-ci par titre (répartition entre les six catégories économiques) reste indicative, sauf en ce qui concerne le Titre II (salaires et traitement) qui constitue la limite intangible des autorisations de dépense de personnel. S'ils ne peuvent être augmentés, ces crédits de personnel peuvent abonder les autres titres (fongibilité asymétrique). Pour l'ensemble des autres crédits, le responsable de programme peut modifier à son gré la répartition entre les différentes natures. Cette fongibilité prévue dans les directives CEMAC donnera au responsable la capacité de virer librement ses crédits au sein de son programme.

Recommandations

- Considérer le plan de travail annuel et le plan de consommation des crédits comme un outil d'aide à la gestion non contraignant pour l'emploi des crédits.
- Prévoir des expérimentations ministérielles ou locales permettant une globalisation et une fongibilité progressives des crédits.

C. Enrichir l'information financière

87. A moyen et long terme, les principales actions à mener sur la réforme comptable concernent l'harmonisation de la nomenclature comptable et budgétaire, la poursuite du déploiement progressif de la comptabilité en droits constatés, l'adaptation du SI comptable, l'animation du réseau des correspondants de la réforme comptable et la formation des personnels.

88. **La bascule dans le nouveau plan comptable et la nouvelle nomenclature de l'Etat devra être bien coordonnée.** Compte tenu du récent passage au budget de programme et l'exécution du budget 2013 en mode programme avec une nouvelle application, la modification de la nomenclature budgétaire, sur le code économique commun avec le PCE n'est pas encore programmée du côté de la Direction Générale Budget. De ce fait, le processus d'élaboration du PCE n'a pas encore été coordonné avec celui de la nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE) mais l'association progressive de la DGB aux travaux sur la nomenclature est un processus qu'il faut poursuivre.

89. **Un scénario de déploiement de la comptabilité en droits constatés a été élaboré avec la DGTCFM** (encadré 2). La poursuite de la mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés consistera à modifier progressivement à partir de 2018 les faits générateurs des écritures comptables en fonction des capacités des acteurs en présence et des SI disponibles et à mettre en place et passer en comptabilité toutes les opérations d'inventaire.

90. **L'adaptation du SI comptable (applications CADRE et PATRIOT) à la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice doit se poursuivre** par version séquentielle permettant de stabiliser par palier les applications de tenue de la comptabilité, d'assurer ainsi la production des états comptables et la stabilité des interfaces retours vers la DGB.

91. **La formation des personnels de la DGTCFM** à la tenue de la comptabilité générale en droits constatés doit être approfondie progressivement notamment sur les faits générateurs des écritures comptables, les écritures d'inventaires, les dotations aux amortissement et aux provisions.

Encadré 2 : Projet de scénario de passage progressif à la comptabilité en droits constatés

Déployé en 3 phases sur 5 ans, le scénario présenté a l'avantage de montrer des premiers résultats sur la réforme comptables dès l'exercice 2014, de sécuriser la tenue de la comptabilité de l'état et d'avoir le temps de mener à bien les travaux de préparation du bilan d'ouverture.

Il comporte un passage progressif à la comptabilité en droits constatés à partir de 2016, puis au-delà, sur la base d'une période transitoire d'application partielle des normes comptables. Il laisse le temps de mettre en place le recensement du patrimoine, des passifs selon une stratégie qui reste à définir, de former les personnels, d'impliquer tous les partenaires, et d'adapter progressivement le SI comptable existant. La modification du fait générateur des écritures est reportée à 2018.

Il oblige à maintenir un pilotage resserré et une dynamique de la réforme comptable sur 5 ans au moins. Il opère un découpage technique du passage à la comptabilité en droits constatés, qui nécessite une parfaite maîtrise des opérations comptables durant la période transitoire, afin d'éviter toute régression du système comptable :

- en 2014, une bascule partielle du nouveau PCE (classes 3, 4 et 5 uniquement) : les comptes de classes 1, 2, 6, 7 commun avec l'actuelle nomenclature budgétaire ne sont pas impactés et resteront les mêmes qu'actuellement. Le recensement des immobilisations de l'exercice pourrait débuter, selon la stratégie du bilan d'ouverture à définir. La possibilité de pratiquer des dotations aux amortissements sur ces immobilisations de l'exercice devra être évaluée, et toutes les autres écritures d'inventaires, dotations aux provisions et engagements hors bilan ne seront pas passées. Un état de l'actif/ passif de l'exercice pourrait être produit ou un bilan simplifié. Les faits générateurs des écritures comptables sur les classes de comptes budgétaires (1, 2, 6 et 7) ne sont pas modifiés

- A partir de 2016, une bascule totale et conjointe du PCE et de la NBE (classes 1, 2, 6, 7), avec poursuite du recensement d'immobilisations de l'exercice et des passifs. Les faits générateurs des écritures comptables sur les classes de comptes budgétaires (1, 2, 6 et 7) pourraient être progressivement modifiés en fonction des capacités des acteurs et des systèmes d'information

- A partir de 2018 et au-delà, l'enrichissement de la comptabilité en droits constatés comportant le complément de recensement des immobilisations et des passifs, la passation de toutes les écritures d'inventaires. A partir de cette date les faits générateurs des écritures comptables pourraient continuer à être progressivement modifiés.

Les états financiers sont enrichis progressivement sur les 5 années, l'état annexe du Compte Général de l'Etat documente chaque année les choix méthodologiques effectués pour la bascule progressive en comptabilité en droits constatés. Ce scénario est un scénario de base qui devra être décliné plus finement par une feuille de route détaillée.

L'annexe 1 détaille le calendrier de mise en œuvre de la réforme comptable selon ce scénario.

Recommandations

- Travailler avec la DGB pour l'harmonisation du PCE et de la NBE au sein d'un groupe de travail formalisé et coordonner le basculement dans les SI.
- Modifier progressivement les faits générateurs des écritures comptables et passer toutes les écritures d'inventaires à partir de 2018.
- Poursuivre la formation des personnels à la comptabilité en droits constatés : écritures d'inventaires, dotations aux amortissements et aux provisions.

D. Préparer la mise en œuvre d'un progiciel intégré

92. **La mise en place d'un progiciel intégré impose que des prérequis soient en place.** Plusieurs bailleurs (Coopération allemande, Banque mondiale, Union européenne) souhaitent soutenir financièrement l'acquisition d'un système d'information intégré. Cette évolution permettrait à moyen terme de remplacer les applications aujourd'hui obsolètes, et de faciliter la circulation de l'information. Mais l'atteinte de cet objectif suppose la mise en œuvre effective des améliorations à court terme proposées par la mission. Ces prérequis sont en particulier : (i) la définition partagée des données dans les applications, (ii) un réseau fiable et correctement dimensionné, (iii) une amélioration du niveau de sécurité notamment parce que des données plus centralisées et plus facile d'accès sont potentiellement encore plus vulnérables si elles sont mal protégées ; et surtout (v) la mise en place d'un pilotage des chantiers par la DSI et d'une coopération entre les cellules SI de la DGTCFM et de la DGB.

93. **Ainsi, la mise en place d'un Datacenter partagé au niveau ministériel tout d'abord pourrait s'étendre à terme à un niveau interministériel ce qui favoriserait la sécurité des données.** Chaque direction hébergeant ses propres serveurs, ces serveurs ne sont pas systématiquement dans des salles serveurs et donc exposés à des risques aboutissant à des pertes d'information. La mise en commun dans une salle unique et aux normes de sécurité aboutira aussi à des partages de bonnes pratiques sur la gestion des serveurs. Un projet de Datacenter est en cours de mise en œuvre.

94. **Dans un environnement hétérogène, l'interopérabilité des données peut progresser via un outil de type ETL (Extract Transform Load).** Il s'agit d'une étape d'intégration importante permettant à chaque application dans la chaîne de la dépense de visualiser les informations produites par d'autres applications en passant par un format « pivot ». Cette approche est particulièrement intéressante quand l'environnement est très hétérogène en termes d'applications, de base de données et de format de données. Elle nécessite toutefois un bon niveau de communication entre les différents acteurs qui produisent les données pour spécifier précisément les besoins et paramétrer les outils qui peuvent être des logiciels libres de droit donc sans coût de licence.

95. **La mise en place d'un Silo d'archive des données partagées permettrait de favoriser la sécurisation des données et la dématérialisation des échanges.** A chaque

serveur correspond une base de données dans l'architecture actuelle du MINFI. Cela entraîne une plus grande complexité à partager l'information entre applications et explique que les liasses papiers transmises le long de la chaîne de la dépense contiennent des états issus des applications amont, afin d'assurer l'acteur suivant que la procédure a bien été suivie dans l'application amont à laquelle il n'a pas accès. Un silo d'archivage centralisé pourrait permettre d'accéder à des pièces dématérialisées même si elles ont été produites dans une autre application. Ces informations sont ainsi rendues disponibles aux acteurs qui en ont besoin. Il faudra également mettre en œuvre une couche d'interopérabilité entre les différentes applications qui utilisent chacune leur base de données propre.

96. La mise en place d'un progiciel intégré doit permettre à terme de simplifier la gestion au niveau applicatif en unifiant les pratiques et en simplifiant les contrôles. Un Progiciel de Gestion Intégré ou ERP en anglais, présente des avantages importants une fois déployé parce qu'il unifie les pratiques des utilisateurs et permet de mettre en œuvre des procédures structurantes sur l'ensemble de la chaîne ainsi que des simplifications importantes. Cet objectif nécessite une très grande coordination entre les différents acteurs impliqués et pas seulement eu sein du MINFI. Mais un tel progiciel intégré est complexe à mettre en œuvre, comme l'a relevée une étude de la Banque Mondiale²⁰, qui a évalué une moyenne de durée d'un projet FMIS aux alentours de 6 années. Il n'est donc pas possible considérer un tel projet indépendamment des autres réformes de modernisation des SI en cours ou projetées pour le futur et il faut considérer sa mise en œuvre comme une trajectoire qu'il est nécessaire de préparer en termes d'infrastructures, de partage de données, de référentiels communs, d'ETL et surtout d'organisation et de procédures. Ce projet ne doit pas être considéré comme seulement un projet informatique limité aux ministères financiers mais comme un projet de modernisation de l'Etat. Les décisions clés doivent fait l'objet d'un suivi par des comités interministériels au plus haut niveau formalisant les attendus de chacun des acteurs. L'utilisation de solution « sur étagère » fournies par les éditeurs de progiciel ne changera pas la complexité du projet et le choix de l'outil doit venir à la fin d'un processus de définition formel des besoins en accord avec tous les acteurs métier.

97. Cet objectif de long terme nécessite non seulement les pré-requis déjà mentionnés, mais aussi et surtout une approche et une vision commune. C'est pourquoi le projet doit passer par des étapes très formelles de définition du besoin et de la solution choisie. A titre d'exemple et sans viser à l'exhaustivité à ce stade, le MINFI devra au minimum réaliser les étapes suivantes :

- La planification stratégique : cette phase a pour objectif de produire une expression de besoin et nécessite, pour cela, qu'une équipe projet soit nommée qui suive l'ensemble du projet pendant une durée de plusieurs années. Cette équipe ne sera pas rattachée à une seule direction, puisque le projet est lui-même transverse.

²⁰ World Bank Study. Financial Management Information Systems. Cem Dener, Joanna Alexandra Watkins, William Leslie Dorotinsky. Décembre 2011

Cette expression de besoin doit définir les objectifs clés à atteindre au sens métier indépendamment de tout outil informatique, elle devra être validée formellement par les différentes directions impactées (au minimum la DGB et la DGTCFM).

- Analyse des données actuelles pour identifier où sont les données nécessaires au fonctionnement cible et comment les agréger dans le système cible.
L'hétérogénéité actuelle des modes d'archivage des données rend difficile le partage d'information. Le système intégré aura besoin de données provenant de nombreuses sources, dont il faudra évaluer la faisabilité.
- La refonte des processus vers un fonctionnement cible en accord avec les opérationnels. Une fois les processus définis, l'équipe projet doit rédiger des spécifications fonctionnelles et la description des interfaces futures, ces documents pouvant servir de base à un dossier d'appel d'offres (DAO).
- Après avoir analysé l'ensemble des options existantes et s'être assuré que le DAO est en conformité avec ce que propose le marché, le MINFI pourra lancer un marché public pour le choix d'un outil informatique mais aussi d'un prestataire d'intégration si cela est nécessaire au vu du périmètre de l'outil.
- L'intégration de la solution, une fois celle-ci disponible, dans l'environnement informatique du MINFI, ce qui nécessite un investissement important sur le plan matériel, logiciel mais surtout humain, et ce même avec l'aide d'un intégrateur.
- La formalisation de guides d'utilisation en fonction des profils en association avec les utilisateurs cibles. Cette étape implique aussi la réécriture des procédures détaillées qui seront associées aux nouveaux processus, ainsi que du manuel d'exécution en budget de programme.
- La phase de test de l'outil sur un environnement de test en parallèle des systèmes existants et formation des utilisateurs.
- La bascule en production avec une phase de coexistence des anciens systèmes pour pouvoir accéder aux données historiques. La phase de coexistence des deux systèmes étant, en général, une phase difficile parce perçue par les utilisateurs comme plus complexe qu'avant.

Recommandations

- Mettre en place un datacenter pour héberger les machines de manière plus sécurisée.
- Mettre en place un outil ETL pour l'interopérabilité entre les bases existantes.
- Mettre en place un outil de stockage et d'archivage des données partagé.

- Réaliser une étude en vue de la mise en place d'une solution FMIS et choisir un intégrateur.

Annexe 1 : Calendrier de mise en œuvre de réforme de la réforme comptable selon scénario proposé

Phases		0			1					2		
		2013			2014 - 2015					2016 -		
CALENDRIER DE MISE EN OEUVRE DE LA REFORME COMPTABLE		juin	sept	dec	janv.	mars	juin	sept	dec	janv.	juin	
		Préparer le passage à la comptabilité en droits constatés			▲ 1	BASCULE PCE PARTIEL (classes 3, 4, 5)					▲ 2	BASCULE PCE (classes 1, 2, 6, 7)
1	Piloter la réforme comptable	réunion mensuelle , réseau de correspondants										
2	Adopter les normes comptables et leur calendrier de mise en service progressive.	Normes comptables										
3	Définir le nouveau PCE et les schémas d'écriture	prépa. classes 3, 4,5			prépa. classes 1. 2. 6. 7							
4	Harmoniser le PCE et la NBE				harmoniser PCE et NBE							
5	Adapter le SI comptable et l'interface budget	prépa Version 1			prépa Version 2					prépa		
6	Documenter la bascule	bascule 1			bascule 2							
7	Adapter l'instruction générale sur la comptabilité de l'Etat de 2009	Adapter l'IGCE 2009										
8	Former les personnels	Formation 1			Formations suivantes							
9	Définir la stratégie du Bilan d'ouverture et sa feuille de route	Feuille de route BO										
10	Outiller le BO en informatique	SI compta.patrimoniale										

Annexe 1 : Calendrier de mise en œuvre de réforme de la réforme comptable (suite)

Phases		0			1					2	
		2013			2014 - 2015					2016 -	
CALENDRIER DE MISE EN OEUVRE DE LA REFORME COMPTABLE		juin	sept	dec	janv.	mars	juin	sept	dec	janv.	juin
				Préparer le passage à la comptabilité en droits constatés				BASCULE PCE PARTIEL (classes 3, 4, 5)			
11	Enrichir le BO phases successives										
12	Etats financiers Compte Général de l'Etat										
13	Enregistrer les immobilisations des exercices à partir de 2014										
14	Doter les amortissements des immob.de l'exercice										
15	Passer les écritures d'inventaires , provisions et engagements hors bilan ...										
16	Enregistrer les dépenses en comptabilité à la liquidation										

Source : mission

Légende :

En vert clair : chantier en voie de finalisation

En orange : chantier débuté

En rouge : chantier urgent non débuté ;

En bleu : chantier à ouvrir

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Le tableau ci-après constitue une synthèse des recommandations formulées par la mission. Il propose des échéances pour leur mise en œuvre et identifie leur criticité au regard de leur impact en termes de modernisation du système de gestion financière publique.

THEME	RECOMMANDATION	ECHEANCE	CRITICITE
Fiabilisation de l'information financière à court terme	Fiabiliser l'information présentée en loi de règlement et la compléter, notamment pour permettre de rapprocher les données comptables et budgétaires.	T3 2013	Élevée
	Mettre en place des reports de crédits pour les dépenses engagées non ordonnancées, après leur audit dans le cadre de la période complémentaire.	T1 2014	Elevée
	Régulariser en période complémentaire l'ensemble des dépenses payées au cours de l'exercice et si besoin ouvrir les crédits de régularisation, dûment justifiés, en loi de règlement.	T2 2014	Elevée
	Faire évoluer la présentation de l'équilibre du budget, en loi de finances et en loi de règlement, conformément aux prescriptions de la LRFE, notamment en réintégrant les comptes spéciaux.	T3 2013	Moyenne
	Progresser dans l'informatisation des procédures de début de gestion	T1 2014	Elevée
	Rationaliser « la liasse papier » des dépenses pour supprimer ceux qui n'ont pas de réelle plus-value	T1 2014	Moyenne
	Harmoniser les contrôles prévus à chaque étape de la chaîne de la dépense pour aménager la complémentarité des acteurs et non leur redondance, en incluant dans la réflexion le contrôle du MINMAP	T4 2013	Elevée
	Vérifier l'opportunité d'un « contrôle de légalité » préalable au contrôle budgétaire à l'engagement	T4 2013	Moyenne
	Anticiper la programmation des marchés publics dès le dépôt du projet de loi de finances préparer les DAO afin de pouvoir lancer les premiers appels d'offres dès l'ouverture de la gestion.	T4 2013	Moyenne
	Continuer la fiabilisation de la balance actuelle	T2 2013 et suivants	Elevée
	Créer le réseau des correspondants de la réforme de la comptabilité générale	T4 2013	Moyenne
	Finaliser le référentiel comptable (normes, PCE commenté, IGCE 2009)	T4 2013	Faible
	Elaborer un scénario cible du passage à la comptabilité en droits constatés comportant des	T4 2013	Moyenne

	étapes intermédiaires et s'étalant sur plusieurs années		
	Définir une stratégie de recensement et de valorisation du patrimoine pour le bilan d'ouverture et la mettre en œuvre sur plusieurs années	T3 2014	Moyenne
	Adapter le SI comptable en procédant par versions successives	T3 2014	Moyenne
	Former les personnels aux principes de la comptabilité en droits constatés	T1 2014 et suivants	Elevée
	Mettre en place un comité de coordination et des interfaces entre les différentes cellules SI	T3 2013	Elevée
	Renforcer la DSI dans son rôle de coordinateur et notamment pour ce qui est des méthodologies, approches et outils communs	T4 2013	Elevée
	Suivre les recommandations du SDI à un niveau interministériel, parmi lesquelles les recommandations sur la sécurité des SI qui sont peut-être les plus critiques	T4 2013	Moyenne
	Mettre en œuvre des interfaces entre PROBMIS et CADRE en central et entre PROBIS et PREPABIP du MINEPAT	T3 2013	Elevée
	Mettre en œuvre des référentiels de données partagées entre les directions	T1 2014	Moyenne
	Intégrer dans CADRE et PATRIOT la nouvelle nomenclature budgétaire en lien avec le nouveau plan de compte	T4 2014	Elevée
	Intégrer dans PROBMIS la fongibilité des crédits	T4 2014	Faible
Consolidation de la vision budgétaire et de la comptabilité patrimoniale à moyen terme.	Distinguer la fonction macrobudgétaire, qui relève du MINFI, de la fonction macroéconomique, qui relève du MINEPAT	T1 2015	Elevée
	Transférer la fonction budgétaire sur l'investissement du MINEPAT vers le MINFI et recentrer l'activité du MINEPAT sur la définition et le suivi de la politique d'investissement sous un angle sectoriel	T1 2015	Elevée
	Etudier une évolution progressive de l'organisation interne de la DGB en s'appuyant sur les pistes proposées par la mission	T4 2014	Moyenne
	Fusionner les directions des affaires générales et les divisions de la planification, de la coopération et des projets, pour unifier la fonction financière	T2 2015	Elevée

ministérielle		
Faire des directions des ressources financières le relai de la réforme budgétaire et de la gestion au sein des ministères sectoriels	T2 2015	Faible
Développer une filière des métiers financiers au sein de la fonction publique, avec des passerelles entre les ministères sectoriels et financiers	T2 2015	Faible
Budgétiser progressivement les chapitres communs (hors dette, salaires et pensions) dans les programmes des ministères	T3 2014	Faible
Dans un second temps, déconcentrer la gestion de ces chapitres dans les ministères	T4 2015	Faible
Utiliser les AE comme un outil de suivi de la soutenabilité budgétaire pour la préparation du PLF 2015 dès le cadrage	T2 2014	Moyenne
Mettre en place une comptabilisation des engagements juridiques, devant progressivement converger avec la comptabilité des consommations d'AE. A ce titre mettre en œuvre une procédure de remontée d'informations du MINMAP vers les ministères financiers	T2 2014	Moyenne
Substituer le certificat d'engagement au titre de confirmation de créance	T1 2015	Faible
Permettre une remontée d'information des systèmes d'information comptables vers les systèmes d'information budgétaires, pour informer les ordonnateurs sur les paiements	T1 2015	Elevée
Supprimer l'étape de réservation des crédits de paiement dans PROBMIS, et permettre déconnecter les virements de crédits de paiement des autorisations d'engagement	T1 2015	Elevée
Supprimer le contrôle financier au stade de l'engagement des crédits de paiement	T1 2015	Elevée
Considérer le plan de travail annuel et le plan de consommation des crédits comme un outil d'aide à la gestion non contraignant pour l'emploi des crédits	T1 2015	Moyenne
Prévoir des expérimentations ministérielles ou locales permettant une globalisation et une	T1 2015	Moyenne

fongibilité progressives des crédits		
Travailler avec la DGB pour l'harmonisation du PCE et de la NBE au sein d'un groupe de travail formalisé et coordonner le basculement dans les SI	T3 2014	Elevée
Modifier progressivement les faits générateurs des écritures comptables et passer toutes les écritures d'inventaires à partir de 2018	T1 2016	Moyenne
Poursuivre la formation des personnels à la comptabilité en droits constatés : écritures d'inventaires, dotations aux amortissements et aux provisions	T1 2016 et suivants	Elevée
Mettre en place un datacenter pour héberger les machines de manière plus sécurisées	T1 2015	Moyenne
Mettre en place un outil ETL pour l'interopérabilité entre les bases existantes	T2 2015	Moyenne
Mettre en place un outil de stockage et archivage des données partagée	T4 2015	Moyenne
Réaliser étude et préconception en vue de la mise en place d'une solution FMIS et choisir un intégrateur	T3 2015	Elevée