

## **Cameroun - Banque Mondiale**

### **Mission d'Assistance Technique à la Mise en place du Contrôle de Gestion en appui à la démarche du Budget – Programme**

#### **AIDE MEMOIRE**

##### **(I) INTRODUCTION**

1. Dans le cadre de l'Assistance Technique relative à la mise en place du contrôle de gestion en appui à la démarche du Budget – Programme, une mission des partenaires techniques et financiers conduite par la Banque Mondiale a eu lieu du 26 novembre 2013 au 12 décembre 2013. La mission était dirigée par Messieurs Ousmane Kolie, Spécialiste Principal en Gestion Financière (Banque Mondiale), Jean Michel Dumont, Conseiller Technique (Coopération française), Julien Cesana, Conseiller Technique Principale (GIZ) et composée de Eric Adda, Spécialiste en Gestion Financière (Banque Mondiale), Géraud Du Jonchay (Consultant Banque Mondiale) et de Arnaud Billon, Expert (Coopération française). La mission a également reçu l'appui de la Délégation de l'Union Européenne et de la représentation de la Banque Africaine de Développement.
2. La mission tient à remercier Messieurs, Urbain Noel Ebang Mve, Secrétaire Général du Ministère des Finances, et Cyrill Edou, Chef de la Division de la réforme budgétaire, ainsi que les représentants de tous les Ministères et structures visitées pour leur bonne collaboration et leur disponibilité.
3. L'objectif général de cette Assistance Technique est d'asseoir la démarche de performance au sein de l'administration camerounaise par l'introduction du contrôle de gestion dans les Ministères et les Institutions en vue d'appuyer la mise en œuvre de la démarche du Budget – Programme. Cette mission constitue la première phase de cette Assistance Technique qui comporte trois étapes, (i) le diagnostic du cadre de contrôle de gestion au Cameroun, (ii) l'élaboration des outils de contrôle de gestion, et (iii) son opérationnalisation dans huit Ministères pilotes<sup>1</sup>.
4. L'objectif de cette première phase était spécifiquement de (i) présenter le concept du contrôle de gestion, la démarche de mise en œuvre et les leçons tirées de l'expérience internationale, (ii) réaliser un diagnostic de l'état du contrôle de gestion au Cameroun et (iii) proposer un plan de déploiement adapté à la réforme en cours ainsi qu'au contexte national.
5. A cet égard, la mission a organisé un atelier de présentation du concept de contrôle de gestion et eu des séances de travail avec les services techniques des Ministères pilotes.

---

<sup>1</sup> Ministère des Finances, Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Ministère des Transports, Ministère des Travaux Publics, Ministère de la Santé, Ministère de l'Education de Base, et Ministère de l'Environnement et de la Forêt.

## **(II) CONCLUSIONS GENERALES DE LA MISSION**

### ***II-1) Le cadre législatif, réglementaire et conceptuel du management par la performance est défini mais doit être enrichi et son appropriation par les différents acteurs de la chaîne de performance renforcée***

6. Suite à l'adoption de la Loi 2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime Financier de l'Etat, le Cameroun s'est doté d'un cadre législatif rénové de gestion des finances publiques. Cette nouvelle constitution financière destinée à remplacer l'Ordonnance de 1962, consacre la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) par l'institutionnalisation du Budget-Programme qui s'est matérialisé pour la première fois le 1<sup>er</sup> janvier 2013.
7. Cet arsenal législatif a été complété en 2012 par un manuel de pilotage et d'exécution du Budget – Programme destiné à aider les administrations à clarifier les concepts, bâtir les outils, et définir les procédures et leurs organisations. Le manuel définit notamment le management par la performance, le dialogue de gestion, le contrôle de gestion, le pilotage et les acteurs de la performance. Il définit également le processus d'exécution budgétaire et comptable, ainsi que les contrôles internes et externes associés. A cela, s'ajoute la circulaire sur l'exécution budgétaire de l'année 2013.
8. Toutefois, pour que cette architecture soit pleinement opérationnelle, elle devra être complétée, notamment par, (i) des actions de formation et de communication des services centraux et des services déconcentrés, sur les principes du management de la performance, (ii) la mise en place la comptabilité d'exercice, et (iii) la mise en place d'un système d'information budgétaire et comptable qui permette la fongibilité des crédits au sein des programmes et sa déclinaison.
9. Des délais d'appropriation évidents à considérer et une conduite du changement à maintenir dans la durée sont nécessaires. Une direction comme la Direction de la Réforme Budgétaire doit rester le point focal en charge de piloter ces transformations, de consolider la doctrine, de communiquer.
10. Dans ce cadre, le contrôle de gestion est effectivement l'outil adéquat et indispensable comme appui au pilotage de la performance. C'est pourquoi son déploiement devra obéir à une trajectoire bien définie et acceptée par les acteurs. L'annexe 1 du présent Aide-Mémoire présente une proposition de plan de déploiement du contrôle de gestion détaillé dans le rapport diagnostic qui sera transmis et dont la revue qualité est encours par les services de la Banque mondiale.

### ***II-2) Une démarche de performance qui doit être clarifiée pour «dépendre mieux »***

11. Les Plans d'Action Prioritaires ne comportent pas suffisamment d'objectifs stratégiques et les indicateurs de production qui viennent éclairer cette performance ne sont pas bien documentés. Ce qui pourrait s'expliquer par la mise en œuvre toute récente (2013) de ces outils de pilotage. Toutefois, l'appui au pilotage dans une logique de management par la performance devra induire la définition préalable d'objectifs clairs et stratégiques. La définition des objectifs stratégiques est un préalable à un contrôle de gestion qui est une aide à la décision en vue de l'atteinte des objectifs.

12. Lors des entretiens il est apparu qu'un des enjeux majeurs de l'administration du Cameroun à court terme est d'assurer la réalisation concrète des actions identifiées et planifiées. Aussi, pour l'administration, la performance est perçue en priorité comme la capacité à réaliser effectivement les plans d'actions définis et de consommer concrètement les budgets. Il s'agit d'une performance opérationnelle concentrée sur la production et les activités.
13. Ce constat se traduit par des exemples d'indicateurs de programmes issus du Projet de Loi des Finances 2014 tels que : « taux d'exécution du budget d'investissement public » ; « nombre de véhicules acquis » ; « nombres d'infrastructures construites pour les services » ; « pourcentage du réseau structurant bitumé » ; etc.
14. On peut en conséquence considérer que le contrôle de gestion qui se rapporte à cette performance opérationnelle est plus orienté vers un contrôle de « gestion de projet » qui doit mettre sous tension l'atteinte d'objectifs quantifiés dans des délais impartis avec le niveau de dépense initialement établi. Mais la performance n'est pas seulement la réalisation effective de la dépense et des activités planifiées ce qui reviendrait à être dans une obligation de moyen. Il s'agit surtout de s'engager sur des résultats dans un souci d'optimisation des ressources tout au long de la gestion et de mesurer son efficience.

### ***II-3) La mise en œuvre du contrôle de gestion par la désignation des contrôleurs de gestion et le déploiement d'une organisation et des outils associés***

15. L'annexe 2 détaille le résumé du diagnostic du niveau de mise en œuvre du contrôle de gestion.
16. Sur les huit Ministères pilotes rencontrés, moins de la moitié a nommé tous ses contrôleurs de gestion dont le rôle est défini dans la circulaire relative à l'exécution du budget pour l'année 2013. Selon ladite circulaire, le contrôle de gestion est assuré par les Divisions ou Cellules de Suivi des Secrétariats Généraux des Ministères ou Institutions. Ces structures pilotent le travail des contrôleurs de gestion désignés et placés auprès des responsables de programmes. Cette organisation est simple et robuste devrait permettre de créer un réseau des contrôleurs de gestion au niveau interministériel.
17. Les acteurs s'accordent sur la nécessité de cette nouvelle fonction d'appui au pilotage dans la recherche de la performance optimum définie par la loi. Si la fonction est clairement définie dans le « manuel de gestion et d'exécution des budgets programmes » » et la circulaire d'exécution du budget 2013, les contrôleurs de gestion ou les responsables des cellules de suivi rencontrés demandent un appui pour sa mise en œuvre concrète. Un plan de formations opérationnelles qui se traduiraient par des outils et un manuel de procédures est une réponse appropriée.
18. L'organisation du dialogue de gestion continu est du ressort du responsable de programme assisté par le contrôleur de gestion. Le dialogue de gestion fixe les moyens d'ajuster la gestion tout au long de l'exercice afin d'atteindre la performance annuelle définie. La rédaction des chartes de gestion permettra de formaliser les règles du dialogue de gestion : rythme, modalités, support de la planification et des comptes rendus, tableau de bord. Ce travail n'est pas encore formalisé. Il ressort le besoin d'accompagner cette formalisation en proposant un cadre souple aux contrôleurs de gestion à adapter selon les contextes de chaque programme.

### **(III) PROCHAINES ETAPES**

19. Les prochaines étapes pour la conduite de cette assistance technique sont les suivantes :
  - a. transmission du rapport de diagnostic au Gouvernement et sa validation d'ici le 30 janvier 2014,
  - b. élaboration et validation des outils de Contrôle de Gestion dans le courant du mois de mars 2014, et
  - c. opérationnalisation dans les huit Ministères pilotes à partir de juin 2014.

### Annexe 1 : Proposition de plan de déploiement du contrôle de gestion

| Actions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Date butoir     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <p>Identifier les contrôleurs de gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demander par circulaire la désignation des contrôleurs de gestion avant le 30 janvier 2014 et ce pour un an.</li> <li>• Identifier un contrôleur de gestion auprès du SG qui est aussi le contrôleur du programme « appui institutionnel » et un contrôleur de gestion par programme.</li> </ul>                                                                                                                                              | 30 janvier 2014 |
| <p>Par circulaire, rappeler les responsabilités du responsable de programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ils seront prioritairement évalués sur leur capacité à atteindre leurs objectifs de performances stratégiques sous contrainte des ressources (« dépenser mieux »).</li> <li>• Des indicateurs de production viendront éclairer cette performance comme « le taux d'exécutions des actions planifiées ».</li> <li>• Ils s'assureront de la construction de leur charte de gestion ministérielle.</li> </ul> | Mars 2014       |
| <p>Par circulaire, imposer la documentation de chaque indicateur inscrit dans les PPA :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utiliser un modèle unique de fiche indicateur.</li> <li>• Pour chaque indicateur, préciser, dans une logique de gestion par les risques, les actions correctives prévues en cas de non performance en cours de gestion.</li> </ul>                                                                                                                                                               | Mars 2014       |
| <p>Former les contrôleurs de gestion - tronc commun :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir les ambitions, clarifier les rôles, bâtir un réseau, donner les concepts, identifier les outils,</li> <li>• Commencer à documenter les indicateurs du PPA et bâtir le tableau de bord du programme.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                             | Juin 2014       |
| <p>Former de façon spécifique les contrôleurs de gestion placés auprès des SG :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ils formeront la tête de pont du contrôle de gestion dans les ministères.</li> <li>• Ils élaboreront le tableau de bord du programme « appui institutionnel », et la charte de gestion ministérielle.</li> <li>• Ils mettront en place un indicateur transversal au programme « appui institutionnel ».</li> </ul>                                                                                       | Juin 2014       |
| <p>Organiser une revue des indicateurs 2013 / 2014 par programme.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cette revue sera conduite par une cellule chargée de la doctrine au sein de la DRB et une analyse sectorielle au sein de la DGB.</li> <li>• Chaque responsable de programme viendra avec sa démarche stratégique, ses fiches par indicateur. Ces réunions ont pour objectif d'accompagner l'appropriation des services aux concepts de la performance et de préparer 2016.</li> </ul>                                  | Juin 2014       |
| <p>Former les contrôleurs de gestion – formations avancées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chaque programme bâtira son tableau de bord, sa charte de gestion de programme.</li> <li>• Selon les besoins, il sera procédé à la spécialisation sur le contrôle de gestion de projet, des RH, des fonctions de soutiens, des coûts, etc.</li> </ul>                                                                                                                                                                       | Mars 2015       |
| <p>Réaliser des audits de programmes de juin 2014 à mars 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cibler 10 programmes.</li> <li>• Axer l'audit sur l'élaboration du périmètre du programme, la définition de leurs objectifs, la définition et le pilotage de leur performance.</li> <li>• Accompagner les programmes dans une démarche stratégique. Cet accompagnement leur permettra de définir des axes de progrès et des indicateurs de performance stratégiques en vue de l'exercice 2016.</li> </ul>                 | Mars 2015       |

## Annexe 2 : Résumé du diagnostic du niveau de mise en œuvre du contrôle de gestion

| Etapes dans la mise en œuvre du contrôle de gestion en vue du pilotage de la performance publique                                                                          | Niveau de mise en œuvre                                                             | Commentaires                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Définition conceptuelle du management par la performance, pose du cadre législatif et réglementaire. Etablissement des programmes.                                         |    | La loi 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, la rentrée en vigueur des budgets – programmes au 1 <sup>er</sup> janvier 2013. La circulaire relative à l'exécution budgétaire 2013 et le manuel de pilotage et d'exécution du budget programme fixent les règles pour la nouvelle gestion publique axée sur la performance.<br><br>Pour autant, les outils d'analyse de coût, de comptabilité budgétaire et générale, les référentiels d'activités, la justification au premier franc, les systèmes d'information doivent encore être stabilisés.                         |
| Désignation des responsables de programme et des acteurs de la performance.<br><br>Désignation des contrôleurs de gestion avec lettre de mission.                          |    | Les acteurs de la performance sont le plus souvent identifiés mais pas encore formellement désignés. La désignation accompagnée d'une lettre de mission permet de clarifier les rôles, de responsabiliser les acteurs et de lancer concrètement les travaux.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Formation opérationnelle des contrôleurs de gestion.                                                                                                                       |  | Si des formations ont déjà eu lieu à haut niveau, des formations opérationnelles dédiées aux contrôleurs de gestion désignés n'ont pas encore été tenues. Les contrôleurs de gestion ou les responsables de cellules de suivi rencontrés ont demandé à être accompagné opérationnellement.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Définition des objectifs de performances stratégiques suite à une démarche stratégique documentée.                                                                         |  | A chaque programme et action est associé un objectif et un indicateur ce qui permet de fixer les priorités aux services. Cependant, la revue des objectifs et des indicateurs des 8 ministères rencontrés laisse apparaître une place quasi exclusive aux indicateurs de production dans une logique de moyens.<br><br>Ces indicateurs de production devront être éclairés par des indicateurs d'efficacité pour répondre à l'exigence du management par la performance qui est « comment dépenser mieux ». La démarche stratégique documentée permet de justifier des axes de performance choisis. |
| Définition des indicateurs de performance (documentation, quantification des cibles, mesure des activités, des résultats, analyse des risques, certification des données). |  | Les indicateurs sont définis mais la formalisation des indicateurs étudiés est lacunaire. Il apparaît que certains indicateurs sont annuels ce qui ne permet pas un pilotage infra-annuel, les remontées des données ne sont pas certifiées, les modes de calcul ne sont pas précisés, les cibles ne sont pas quantifiées.                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Mise en place du système de management avec des réunions de pilotage de la performance régulière.                                                                          |  | Des réunions de pilotage sont définies mais de façon très diverses d'un ministère à l'autre. Elles sont orientées vers le suivi de la consommation des ressources et de la réalisation des opérations planifiées. Il n'y a pas encore de pilotage par la performance.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Mise en place des outils de pilotage (dont tableau de bord, suivi physico-budgétaire, système d'information, comptabilité de coût).                                        |  | Des rapports d'activités bimensuels ou semestriels existent en support aux réunions de suivi. Cependant, ils ne permettent pas le pilotage par la performance.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                                                      |                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                      |                                                                                   | Ils sont segmentés par action et opérations. Ils ne font pas apparaître les mesures correctives envisagées dans une approche globale de la performance du programme.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Animation interministérielle et mise sous tension du progrès continu |  | <p>Une fois les contrôleurs de gestion désignés et formés, une animation interministérielle permettra de faire émerger les bonnes pratiques et de maintenir une tension.</p> <p>Nb : Cette animation interministérielle est aussi très souhaitable pour les responsables de programmes, pour les SG, pour les responsables de ressources financières et des ressources humaines.</p>                                                                                                                     |
| Formalisation des chartes de gestion ministérielle et de programme.  |  | <p>Les chartes de gestion ne sont pas encore définies. C'est au travers d'elles, en s'appuyant sur les textes de références, que les responsables de programme établissent les règles de gestion adaptées au contexte de leur programme.</p> <p>Il revient au contrôleur de gestion de consolider ce référentiel de gestion.</p> <p>La constitution de ces chartes avec l'ensemble des acteurs de la performance participe de la responsabilisation et à l'appropriation du management par objectif.</p> |

