



# **Séminaire sur la clôture de l'exercice et la loi de règlement**

**Mission d'assistance technique du FMI en gestion des finances publiques**

**Yaoundé**

**20 mars 2014**

**(les présentations qui suivent ne constituent pas le rapport de mission et n'engagent que leurs auteurs)**



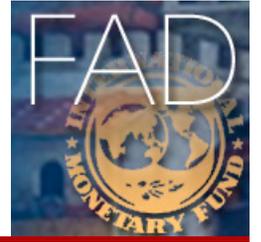


# **La reforme budgétaire et comptable au Cameroun**

## **Point d'étape et perspectives**

**Renaud Duplay**  
**20 mars 2014**

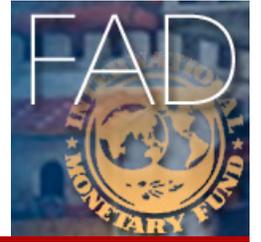




## **Sommaire**

---

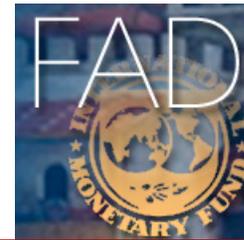
- **Un cadre pour la réforme**
- **Pourquoi la réforme ?**
- **Les atouts et les freins à la réforme**
- **Prochaines étapes**



---

**Le cadre pour la réforme**

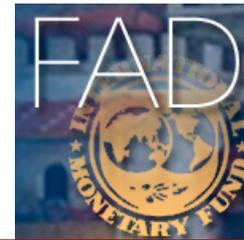
**Une ambition pour les finances  
publiques**



## **Le cadre légal de la réforme**

---

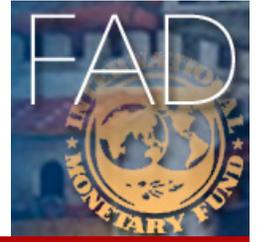
- **Un héritage des années 60 qui avait peu évolué**
- **La LRFE de 2007, un chantier précurseur**
- **L'enjeu de l'adaptation aux directives CEMAC:**
  - **Le cadre légal et réglementaire issu de la LRFE est en grande partie conforme à la cible CEMAC**
  - **Mais des différences existent sur plusieurs points et doivent donc être anticipées**



## Des innovations nombreuses à introduire

- **Budget**
  - Le budget de programme
  - La pluriannualité
  - Le contrôle des engagements (AE)
  - La déconcentration
- **La comptabilité patrimoniale et en droits constatés**
- **Information financière**
  - La consolidation des administrations publiques (TOFE)
  - De nouvelles maquettes, nomenclatures, rapports annexés...

**Comment mettre en œuvre tant de réformes  
dans un délai restreint ?  
Quels bénéfices réels ?**



---

**Pourquoi la réforme ?**

**Améliorer le pilotage des  
politiques publiques**



## L'utilité de ces réformes

---

- **Les outils ne doivent faire perdre de vue le sens de la réforme**
- **Améliorer l'exhaustivité et la sincérité du budget annuel pour mieux piloter les politiques publiques**
  - **Crédibilité** : les financements consentis sont cohérents avec les objectifs
  - **Sincérité** : les prévisions de recettes garantissent le financement des dépenses
  - **Traçabilité** : le suivi en exécution permet de vérifier que les actions sont mises en œuvre
  - **Performance** : les moyens sont employés de manière cohérente avec les objectifs de politique publique



## Une illustration

- **Illustration : le Gouvernement souhaite améliorer la scolarisation des enfants dans une région défavorisée en construisant 50 écoles**
- **4 pièges menacent ce projet**

Principe général	Illustration des difficultés
Crédibilité	Construire une école coute 50 M de FCFA Le budget consenti est de 500 M de FCFA...
Sincérité	2,5 Md de FCFA sont alloués dans le budget mais les prévisions de recettes insincères interdisent de mettre les crédits à disposition, faute de trésorerie,...
Traçabilité	Les 2,5 Md de FCFA sont alloués et dépensés mais il n'est pas possible de savoir si on a bien construit 50 écoles...
Performance	On a bien construit 50 écoles mais on n'a pas formé de nouveaux professeurs...

**Le cadre de gestion  
renové des finances  
publiques doit  
permettre d'éviter ces  
pièges**

**Un point commun : le  
besoin d'améliorer  
l'information pour de  
meilleures décisions**



---

**Les atouts et les freins à la réforme**

**Point d'étape**



## Où en sommes-nous ?

---

- **Des succès indéniables...**

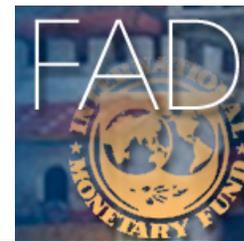
- La bascule en mode budget de programme en 2013
- L'introduction en 2013 des autorisations d'engagement
- Le développement rapide de PROBMIS et l'intégration progressive d'autres applications (PREPABIP)
- Une amélioration significative de la qualité de la balance
- Des travaux bien avancés sur le nouveau plan de compte
- L'expérimentation des CBMT/CDMT

- **...mais beaucoup d'enjeux demeurent...**

- Une part significative des crédits reste à intégrer dans la logique programme
- Les AE pluriannuelles demeurent expérimentales à ce stade
- La fiabilisation des comptes se heurte à une série de blocages (lenteurs de la chaîne de la dépense, procédures dérogatoires)
- La pluriannualité doit encore trouver sa place dans la procédure et les circuits de décision
- Les différentes applications SI sont peu interfacées

- **...et un chantier de taille reste non abordé**

- La consolidation progressive de la situation des données financières sur l'ensemble des administrations publiques (directive CEMAC – TOFE)



# Analyse des atouts et freins

## Forces

- Un pilotage efficace au niveau technique
- Une bonne appropriation des réformes avant leur mise en œuvre
- Un environnement technique (humain, SI) de qualité

## Faiblesses

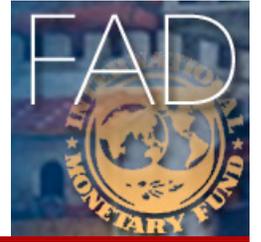
- Peu d'implication politique
- Une coordination imparfaite entre acteurs
- Un environnement institutionnel morcelé

## Opportunités

- L'ambition de s'attaquer à des sujets de fond (qualité de l'information, chaîne de la dépense)
- Des projets de renforcement des SI

## Menaces

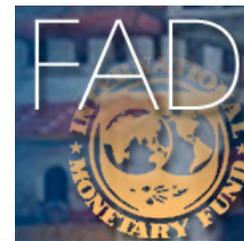
- Perte de dynamique de la réforme (association des ministères)
- La gestion des risques dans la mise en œuvre
- Risque opérationnel si les chantiers ne sont pas bien séquencés



---

**Prochaines étapes**

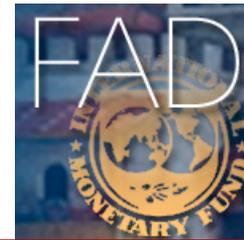
**Perspectives de court et moyen  
terme**



## Quelques grands chantiers

---

- **Sécuriser l'existant est une priorité pour bâtir sur une base solide**
- ***A court terme*: trois chantiers transversaux apparaissent prioritaires**
  - Renforcer la fiabilité, l'exhaustivité, la ponctualité des données financières
  - Fluidifier la chaîne de la dépense et supprimer les procédures dérogatoires
  - Donner au budget annuel un rôle central de prise de décisions
- ***A moyen terme*: les réformes les plus complexes sont à déployer dans la durée (approche séquencée)**
  - AE pluriannuelles et comptabilité des engagements
  - Pluriannualité (CBMT/CDMT)
  - Comptabilité en droits constatés
  - Déconcentration de tous les crédits (y compris la masse salariale)



## Suite du séminaire

---

- **La mission se concentre sur la qualité des données financières, notamment a travers la clôture de l'exercice**
- **La suite du séminaire porte sur ce thème**
  - La clôture de l'exercice budgétaire et comptable
  - La comptabilité budgétaire
  - La loi de règlement
  - Les reports de crédits
- **Nous aborderons aussi les premières réflexions de la mission sur les documents budgétaires**

La clôture de l'exercice budgétaire et  
comptable

Enjeux et calendrier

Séminaire avec les autorités camerounaises

**Pierre Roumegas**

**Jeudi 20 mars 2014**

# Plan de la présentation

- Le constat des précédentes missions du FMI : des insuffisances en matières de clôture de l'exercice
- Pour autant, des améliorations récentes sont à noter
- Les difficultés à tenir le calendrier de clôture actuel
- Les pistes de réflexion visant à respecter le calendrier de clôture cible
- L'illustration de la clôture des comptes de l'Etat 2013 en France
- Focus sur les enjeux spécifiques liés à la consolidation des opérations

## Le constat des précédentes missions du FMI : des insuffisances en matière de clôture de l'exercice

- La clôture de l'exercice budgétaire et comptable a des incidences fortes sur deux grands principes de base de la comptabilité en droits constatés, le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture et le principe d'annualité
- Les précédentes missions du FMI ont fait le constat d'insuffisances importantes en la matière et plaident en faveur d'une indispensable collaboration entre la DGB et la DGTCFM :
  - la clôture de l'exercice budgétaire est aujourd'hui mal maîtrisée et impacte la clôture comptable (volume important de dépenses engagées non ordonnancées, insuffisance de couverture budgétaire des dépenses effectuées par procédure exceptionnelle)
  - la clôture de l'exercice comptable n'est pas pleinement effective (balance de l'année non clôturée définitivement par un système d'information contraignant, compte d'équilibre 39000)
  - la difficulté de réconcilier la loi de règlement et la balance générale des comptes à l'aide d'une table de passage exhaustive

## Pour autant, des améliorations récentes sont à noter

- La clôture de l'exercice comptable 2012 a donné lieu à la mise en place d'un dispositif de contrôle interne comptable visant à fiabiliser les opérations
- Ce dispositif s'illustre de plusieurs manières :
  - en matière d'organisation des travaux de clôture (intervention des missions d'assistance à la clôture des comptes dans les différentes circonscriptions financières)
  - en matière de réglementation comptable (note de clôture de l'exercice 2012 du 4 avril 2013, diverses instructions permettant l'apurement de certains comptes à clôturer)
  - en matière de formalisation des outils de contrôle comptable (rapprochement des données)

## Les difficultés à tenir le calendrier de clôture actuel

- La LRFE de 2007 et le RGCP prescrivent les règles relatives au principe d'annualité et à la clôture annuelle, fixée à l'issue de la période complémentaire, au 28 février de l'année N+1
- Néanmoins, pour l'exercice 2012, une ordonnance présidentielle du 30 novembre 2012 a reporté la fin de la période complémentaire au 31 mars 2013 et la clôture était escomptée pour le mois de juin 2013

D'où l'importance de respecter, de façon rigoureuse,  
le calendrier de clôture

## Les pistes de réflexion visant à respecter le calendrier de clôture cible

- Les conditions de la clôture des exercices doivent suivre des normes et procédures clairement établies et strictement respectées qui règlent notamment les conditions de bascule des opérations en cours, d'un exercice sur l'autre, et permettent d'assurer la réconciliation des données budgétaires et comptables
- Pour ce faire, les trois leviers du dispositif de contrôle interne comptable peuvent être approfondis :
  - l'organisation des tâches relevant des différents acteurs impliqués, y compris sur les aspects informatiques
  - la documentation des procédures de clôture
  - la formalisation des contrôles portant sur le respect des procédures établies

Un postulat, la clôture annuelle est facilitée par des arrêtés et des rapprochements périodiques des données budgétaires et comptables et des comptabilités

# L'illustration de la clôture des comptes de l'Etat 2013 en France

- Plusieurs notes de service adressées par l'administration centrale à l'ensemble des services impliqués et décrivant le calendrier des principales échéances, le calendrier détaillé des opérations de clôture classées par cycles et processus comptables

  
Paris, - 4 NOV. 2013

**DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**  
SERVICE COMPTABLE DE L'ETAT  
Sous-direction de la comptabilité de l'Etat  
Bureau CE-1A  
120, rue de Bercy - Télédéc 782  
75672 PARIS cedex 12

Adressé(e) par Danielle LEFELVRE  
danielle.lefelvre@dgfp.finances.gouv.fr  
FR 01 53 18 91 94 de 01 53 18 22 03

Diffusion : E010106497

Le Directeur Général des Finances Publiques  
à  
Mme et MM. les Délégués du Directeur Général  
Mmes et MM. les Directeurs régionaux et  
départementaux des Finances publiques  
Mmes et MM. les Directeurs des directions et services  
à compétence nationale ou spécialisée  
Mmes et MM les Contrôleurs budgétaires et  
comptables ministériels

Circulaire   
Instruction   
Note de service

**Objet :** Clôture des comptes de l'Etat 2013 – Calendrier des principales opérations de clôture classées par cycles et processus.

**Service(s) concerné(s) :**  
Département Comptable Ministériel  
Cellule Qualité Comptable – Service de la Comptabilité – Division de la Dépense de l'Etat –  
Division du Recouvrement Impôts/Produits divers

**Calendrier :** Cf. pièce jointe

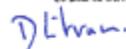
**Résumé :** Cette note a pour objet de diffuser le calendrier des principales opérations de clôture des comptes de l'Etat 2013 classées par cycles et processus.

En complément de la diffusion, le 02 octobre 2013, du calendrier relatif aux grandes phases de la clôture des comptes de l'Etat 2013, vous trouverez en pièce jointe le calendrier des principales échéances des opérations de clôture classées par cycle/processus.

Ce calendrier décline les travaux de clôture à réaliser par les services gestionnaires et comptables.

Au-delà de fournir aux services une vue synthétique des principales opérations à réaliser, il doit vous permettre, en liaison avec les services gestionnaires, de préparer les travaux de fin de gestion et d'anticiper le pilotage de la clôture des comptes de l'Etat au titre de l'année 2013.

Paul-Louis Dubouché Directeur des Travaux Pédagogiques  
et des Services de l'Etat  
Le Chef de Service

  
David LITVAN

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

# L'illustration de la clôture des comptes de l'Etat 2013 en France

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES  
SERVISE COMPTABLE DE L'ETAT  
Sous-direction de la COMPTABILITE de l'Etat  
Bureau DE 1A



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## Calendrier détaillé des opérations de clôture des comptes de l'Etat



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

SOMMAIRE	
DATES IMPORTANTES	DATES IMPORTANTES
RAPPEL PERIODES	RAPPEL PERIODES
TABLEAU RÉCAPITULATIF PERIODES/ TYPES D'OPERATIONS	RECAP PERIODES
MEMO SUR LES CORRECTIONS 2013	Mémo
OPERATIONS DU PARC IMMOBILIER	PI
IMMOBILISATIONS INCORPORELLES - AUTRES IMMOBILISATIONS CORPORELLES	II & AIC
LOGICIELS PRODUITS EN INTERNE	LPI
STOCKS	Stocks
CENTRALISATION DES OPERATIONS DES COMPTABLES SECONDAIRES ET DES REGISSEURS	CENTRALISATION
CYCLE TRESORERIE	Tresorerie
DETTE FINANCIERE & IFT	Dettes FI - IFT
IMMOBILISATIONS FINANCIERES - PARTICIPATIONS	Immo-FI - Participations
CHARGES A RATTACHER A L'EXERCICE & PROVISIONS	CHARGES
PROVISIONS ET ENGAGEMENTS	PROVISIONS_EHB
PRODUITS - IMPOTS	PRODUITS - IMPOTS
PRODUITS - COLLOCS	PRODUITS - COLLOC
PRODUITS DIVERS ET FONDS DE CONCOURS	RPD - FDC
PRODUITS - INTEGRATIONS	PRODUITS - INTEGRATIONS
ETATS FINANCIERS	ETATS FINANCIERS
CQC	CQC
TRANSFERTS - COMPTES DE LIAISON - COMPTES DE TIERS	TRANSFERTS

Définition des tâches			Acteurs				Calendrier		Documentation	
Processus / Périmètre spécifique	Actions à mener	Application informatique concernée	Centrale	Réseau	Services concernés	Ordonnateurs	Dates fin	Observations	Documentation	Liens utiles
Compte bancaire CCP/AD	Apurer annuellement les CCP A/D pour le montant de l'avoir arrêté au vendredi 29 novembre 2013.			DDFP DRFP CECM	Service comptabilité		06/12/2013		Note de service 2013/09/2070	<a href="http://nausicaadoc.appli.imports/2013/015173">http://nausicaadoc.appli.imports/2013/015173</a>
Numéraire	Contrôler l'encaisse (y compris la réserve)			DDFP DRFP CECM	Service comptabilité		31/12/2013		Note de service 2011/11/2063 du 25/11/2011	
Compte bancaire Comptes BDF et IEDOM	Instituts d'émission hors métropole : Accord des comptables avec les instituts et banques d'émission hors métropole au 31 décembre 2013. Solde des comptes 5141100000 et 5151000000.			DDFP DRFP CECM	Service comptabilité		02/01/2014			Ulysse\Nausicaa\Gestion publique\Comptabilité et dépense de l'Etat\ Réglementation comptable\Processus Compte bancaire
Caisse des Dépôts et Consignations	Transferts : Émission des derniers transferts pour le compte de la CDC et de l'ACOSS en date comptable du 31-12-2013 (application GEODE).	GEODE		DDFP DRFP	Service comptabilité Service DFT		02/01/2014			Ulysse\Nausicaa\Gestion publique\Comptabilité et dépense de l'Etat\ Réglementation comptable\ Processus Caisse des Dépôts et Consignations
Dépôts de fonds au Trésor	Traitement CEP relatif à la clôture de l'exercice 2013 (fin de la période complémentaire)	CEP		DDFP DRFP			03/01/2014		Lettre CE1B/CLIC (modalités de traitement des opérations des titulaires de comptes de	Ulysse\Nausicaa\Gestion publique\Comptabilité et dépense de l'Etat\ Réglementation

## Focus sur les enjeux spécifiques liés à la consolidation des opérations

- L'essentiel des données alimentant le TOFE est issu de la balance générale des comptes, cependant, des opérations y sont inscrites sans que le moindre décaissement ne soit réalisé (cas des comptes 420)
- En outre, les CAS sont absents dans le budget de l'Etat, tant en matière de retracement de l'information budgétaire que de procédure de la dépense
- Enfin, des problèmes dans l'échange d'informations entre la CAA et l'ACCT rendent les comptes de l'Etat incertains quant à leur sincérité et leur exactitude sur les opérations spécifiques de suivi de la dette

Or, l'approche consolidée des comptes est primordiale afin de fournir un reporting financier exhaustif et fiable

La clôture de l'exercice budgétaire et  
comptable

Enjeux et calendrier

Séminaire avec les autorités camerounaises

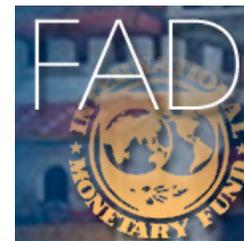
**Merci de votre attention**



# La comptabilité budgétaire

**Benoit Wiest**



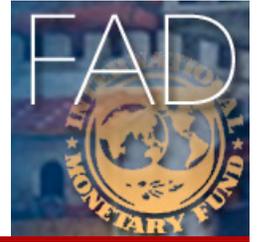


## Sommaire

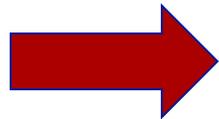
---

- Objectif et utilité de la comptabilité budgétaire
- Principes de comptabilité budgétaire
- Fonctionnement des autorisations budgétaires
- Les autorisations budgétaires au Cameroun
- Rappel des différences entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale
- Autres enjeux de la comptabilité budgétaire au Cameroun:
  - Dépenses sans ordonnancement préalable
  - Système d'information budgétaire
- Enjeux de moyen terme

# Comptabilité budgétaire et comptabilité des engagements : objectifs et utilité

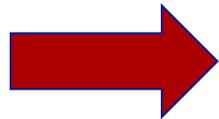


- La comptabilité budgétaire retrace les opérations de dépense et de recettes pour vérifier si elles sont bien conformes aux autorisations parlementaires
- La comptabilité des engagements vise à enregistrer l'intégralité des engagements juridiques de l'État soit les paiements à venir si la prestation est correctement effectuée :
  - Permet de prévoir la budgétisation
  - Est un support indispensable pour contrôler les autorisations d'engagement



**En cours d'exercice:**

- Éviter les dépassements de crédits et gérer la trésorerie en pilotant l'exécution à toutes les étapes de la procédure (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement)
- Contrôler les imputations budgétaires
- Comptabilité d'engagement: apporter une information sur les paiements futurs afin de demeurer dans le cadre budgétaire à moyen terme



**En fin d'exercice, dans la loi de règlement:**

- elle permet de s'assurer que les opérations de dépense et de recette se sont déroulées conformément aux autorisations parlementaires
- comptabilité des engagements: analyser les engagements restant à couvrir



# Comptabilité budgétaire : les principes

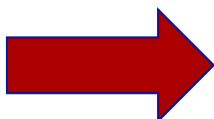
- **Principes généraux:**

- Annualité: l'exercice s'étend sur une année civile
- Unité: toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées dans un compte unique intitulé budget général et les recettes ne sont pas affectées au dépense. Les cas dérogatoires (budgets annexes et comptes spéciaux) doivent être prévus par la loi
- Universalité: la loi de finances doit retracer l'ensemble des ressources et des charges budgétaires. Les dépenses et recettes ne peuvent pas être contractées
- Spécialité: les crédits ouverts par la loi de finances sont spécialisés par programme
- Sincérité: la loi de règlement impose l'exactitude des comptes.

- **Fait générateur des recettes: l'encaissement des recettes**

- **Fait générateur des dépenses:**

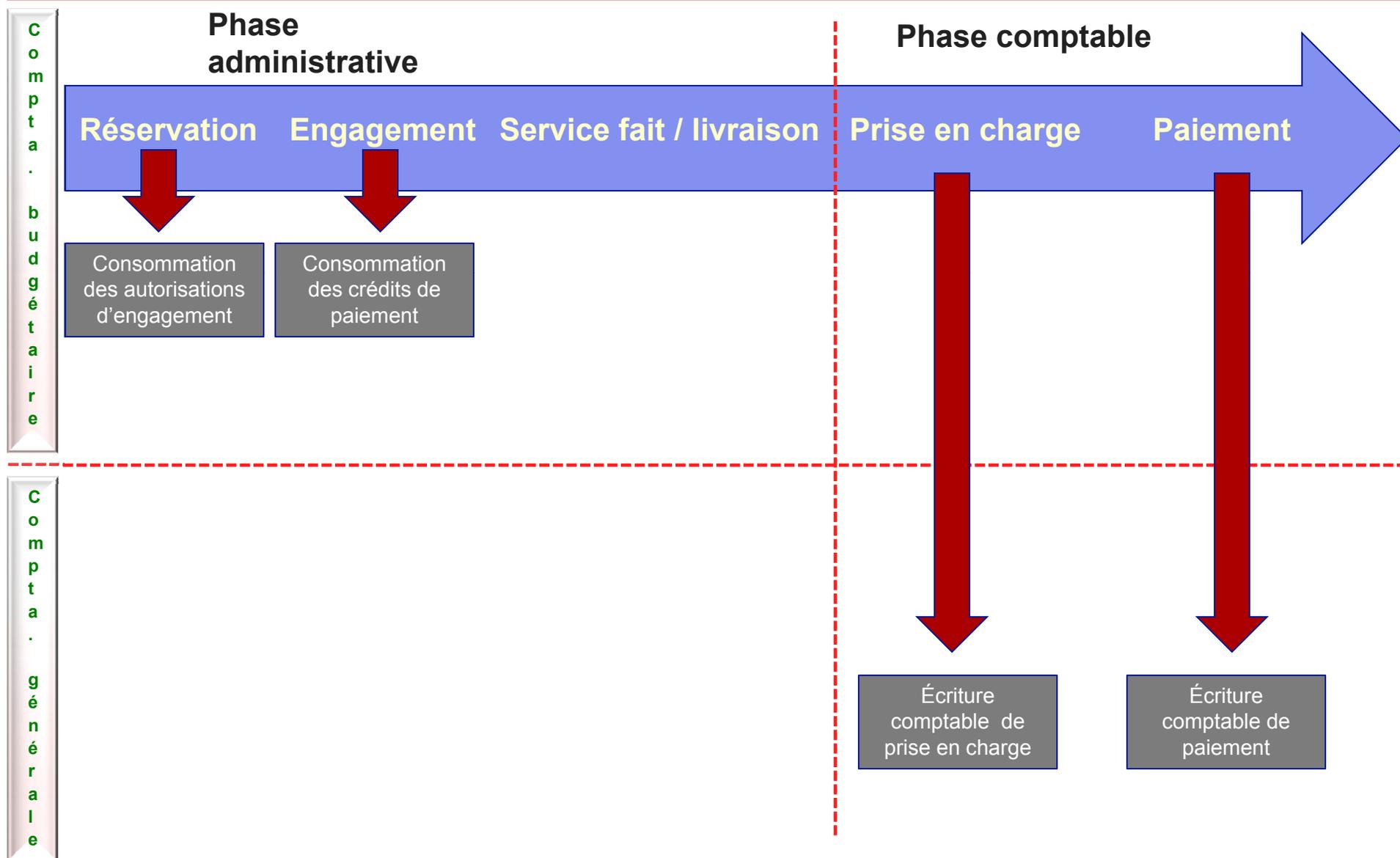
- Engagement,
- Liquidation,
- Ordonnancement,
- Paiement.

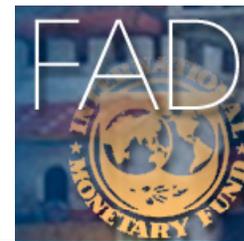


**La comptabilité budgétaire enregistre toutes les étapes d'un engagement et permet de suivre son exécution tout au long de la chaîne de la dépense.**

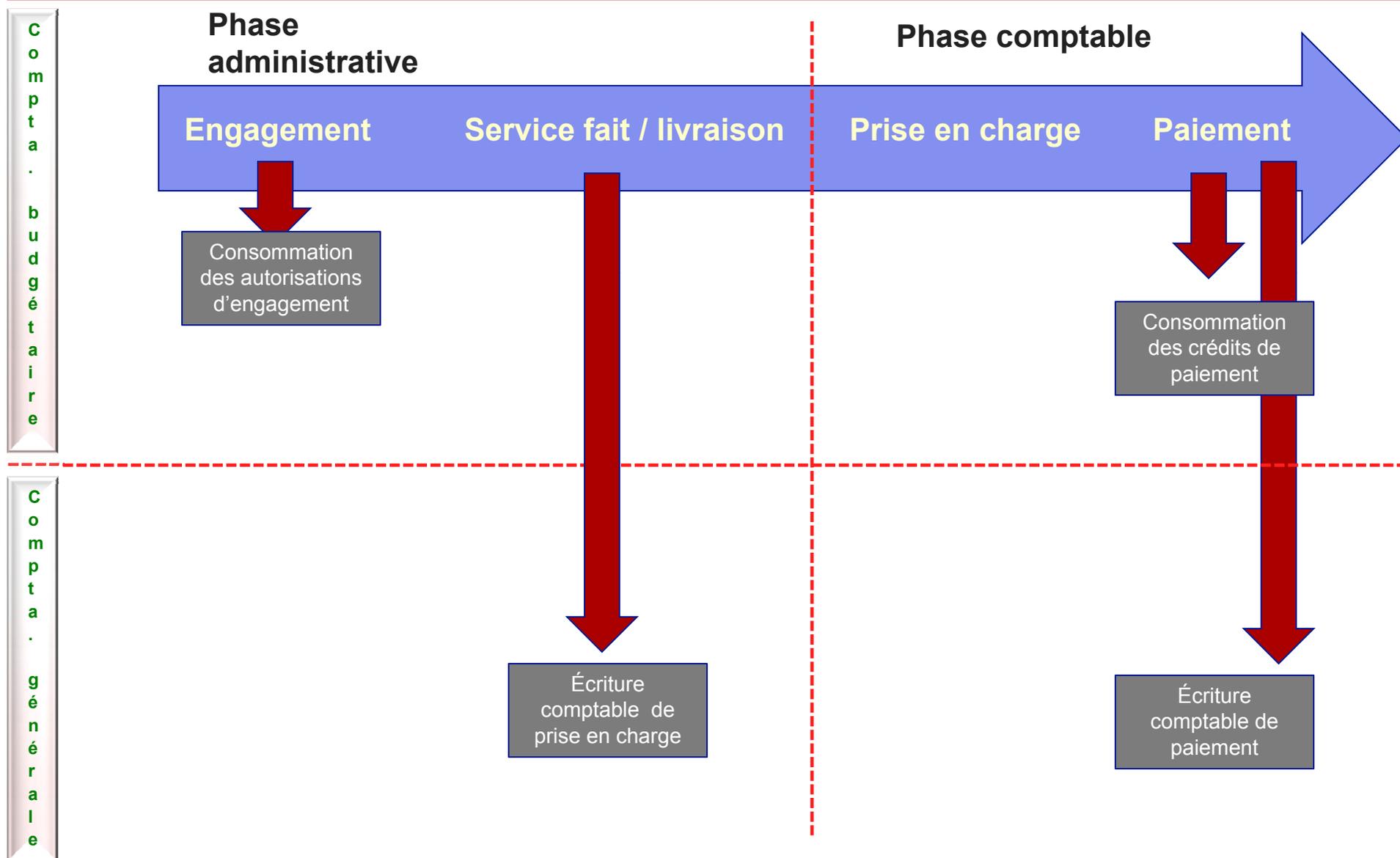


# Actuellement

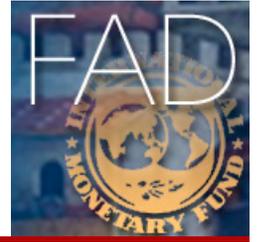




# Directives CEMAC



# Fonctionnement des autorisations budgétaires (art.21 des directives CEMAC)



- **« Les crédits ouverts en dépenses d'investissement distinguent des autorisations d'engagement et des crédits de paiement »:**
  - Seules les dépenses d'investissement peuvent s'exécuter en AE ≠ CP;
  - L'engagement d'une dépense d'investissement permet son exécution sur plusieurs années.
- **Les autorisations d'engagement et les crédits de paiements sont ouverts pour l'année. Ils sont annulés s'ils ne sont pas consommés sauf décision de report**
- **Les autorisations d'engagement sont consommées durant la phase d'engagement**
- **Les crédits de paiement sont consommés durant la phase de paiement**

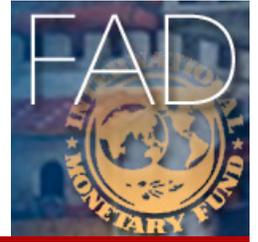


## Exemple

**Exemple :** Construction d'un stade – Marché de 300 Mds CFA – Exécution prévue sur trois ans – prévisions de la LFI année N (AE=300 / CP=150)

	Consommation des AE	Consommation des CP
<i>Année N</i>	300	150
<i>Année N+1</i>	0	100
<i>Année N+3</i>	0	50
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>300</b>

# Les autorisations budgétaires au Cameroun



- **Situation actuelle au Cameroun :**
  - Les autorisations d’engagement sont consommées dès leur réservation dans PROBMIS, très en amont de la procédure d’engagement;
  - Les crédits de paiement sont consommés au moment de l’édition du bon d’engagement
  - Le budget est exécuté en AE=CP, la prise en compte de la pluriannualité demeure expérimentale (et donc on ne peut pas comptabiliser les engagements juridiques réels totaux).
- **Cependant, les autorisations d’engagement annuelles disposent déjà des bénéfices suivants :**
  - Ils permettent de gérer l’engagement différemment de l’ordonnancement
  - Ils permettent d’enregistrer des engagements annuels
- **Objectifs a moyen terme:**
  - Passer des autorisations d’engagement annuelles aux autorisations d’engagement pluriannuelles
  - Il faudra au préalable développer pleinement la comptabilité des engagements (référentiels, formation, systèmes d’information)

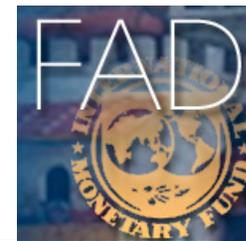
# Différences entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire

---



- **Rattachement à des exercices différents:**
  - En comptabilité générale, les droits et obligations sont constatés a leur naissance dès qu'il est possible de les évaluer, indépendamment des dates de trésorerie
  - En comptabilité générale, les droits et obligations sont rattachés a l'exercice au cours duquel ils sont survenus.
- **Certaines opérations spécifiques à la comptabilité générale n'ont pas d'impact sur la comptabilité budgétaire:**
  - Dépréciations d'actifs
  - Amortissements et provisions

# Différences entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire



Comparaison des natures d'opérations en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire (source: recueil de comptabilité budgétaire)

Nature de dépense, recette, solde	Comptabilité générale	Comptabilité budgétaire
Dépenses courantes: achats, salaires, charges financières,...	R	OB
Dépenses d'investissement	B	OB
Prêts et avances, investissements financiers	B	OB
Remboursement d'emprunt	B	OT
Recettes: impôts, recettes douanières,...	R	OB
Recettes d'emprunt	B	OT

R: opérations affectant le compte de résultat

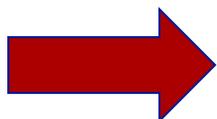
B: opérations affectant le bilan

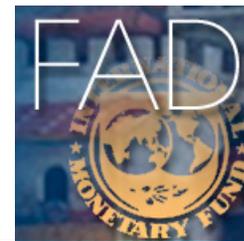
OB: opérations budgétaires

OT: opérations de trésorerie

Focus sur les opérations de trésorerie:

-Actuellement, les emprunts sont présentés comme des ressources en loi de finances.





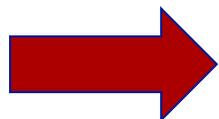
## Dépenses sans ordonnancement préalable

- **Une partie des dépenses de l'État ne suit pas la procédure normale d'exécution budgétaire et sont mises en paiement directement:**
  - Dépenses de fonctionnement du budget général: exemple: frais de justice
  - Dépenses des CAS : alimentés par des ressources affectées et traités comme des comptes de tiers par le Trésor
  - Caisse autonome d'amortissement qui gère les contributions des bailleurs sans transit par le circuit du Trésor
  - Intervention de la SNH
  - Avances
- **Ces dépenses ne sont que partiellement régularisées en comptabilité budgétaire**
  - Une partie des crédits est consommée en comptabilité budgétaire comme si la dépense avait suivi le circuit normal;
  - 2% des dépenses figurent dans la balance du Trésor sans régularisation



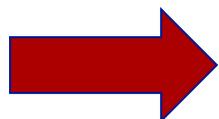
## Pistes de réflexion

---



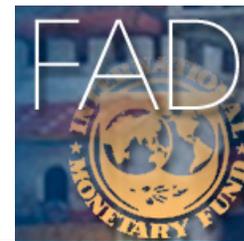
### **Amélioration a court terme:**

- Prévoir une procédure de régularisation des paiement avant ordonnancement (éventuellement, automatiser l'initiation de la procédure)**
- 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.**



### **Amélioration a moyen terme:**

- Revoir les procédures budgétaires pour assouplir la gestion:**
- Simplifier la chaine de la dépense;**
- Rationaliser les contrôles financiers et comptables**



# Systeme d'information budgetaire

- **De nombreux atouts:**

- Un SI morcelé mais qui contient l'essentiel de l'information financière;
- Un fort engagement des autorités.

- **La chaine de la dépense est lourde et repose sur un double circuit papier et informatisé:**

- Chaque étape de la chaine est soumise à de nombreux contrôles, notamment budgétaires;
- La centralisation de la passation et du contrôle de marchés publics a allongé les procédures.

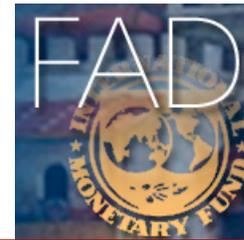
- **Les SI ne sont pas adaptés:**

- Le SI actuel n'est pas adapté à la gestion en AE/CP (la gestion des AE n'est pas supportée par IBIS et CADRE);
- Les interfaces entre les outils sont en cours de déploiement et les postes PROBMIS sont insuffisants au niveau déconcentré;
- Les restitutions actuelles ne permettent pas de suivre, en temps réel, les étapes de l'exécution budgétaire (engagement liquidation, ordonnancement, paiement)



**Amélioration a court terme:**

- recenser et extraire les information financières indispensables (ex. Données CADRE sur les paiements) et organiser leur reporting



## Enjeux de moyen terme

---

- **Améliorer, via le système d'information, la fiabilité, l'exhaustivité et la transparence de l'information financière:**
  - Améliorer le reporting financier via un outil dédié (datawarehouse)
  - Prévoir les interfaces nécessaires pour permettre la bonne circulation de l'information financière entre toutes les composantes du système d'information
  - Mettre en œuvre les AE/CP dans les applications d'exécution budgétaire
- **Intégrer les opérations des CAS dans des comptes de classe 6 et 7 dans la balance:**
  - Prévoir les adaptations SI en conséquence (dépenses limitées aux recettes)

# La loi de règlement

Jean-Baptiste Minato

- ❑ Les lois de règlement ont le caractère de loi de finances (art.4 LRFE)
  - Comme les autres lois de finances, elles sont élaborées sous l'autorité du Président de la République, et coordonnées par le Premier Ministre (art.33 LRFE).
  - **Elles s'appliquent à la même matière** : les ressources et les charges de l'État et leur équilibre (art. 2 LRFE), sur un exercice budgétaire annuel (article 5 LRFE).
  - Elles sont axées sur une logique de programmes / d'objectifs (art. 2 LRFE et 3 de l'art. 22 LRFE).
  
- ❑ Mais elles sont en fait bien particulières :
  - **Elles suivent une logique rétrospective** quand les lois de finances et les lois de finances rectificatives portent sur l'année à venir / en cours ;
    - Elles ont pour but d'arrêter des comptes quand les autres visent à autoriser leur ouverture.
  - Si leur matière est la même que celle des autres lois de finances, **leur domaine** (les mesures qu'elles peuvent comporter) **n'a rien de commun avec celui des autres lois de finances** (à part l'information du Parlement et le régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics) ;
  - **La procédure d'élaboration et de vote** d'une loi de règlement : élaboration, dépôt, délais, modalités, etc. est très différente de celle des autres lois de finances.

- ❑ La loi de finances donne une autorisation parlementaire, il est nécessaire de rendre compte de sa mise en œuvre effective
  - La pluriannualité permet de donner de la visibilité. **Cette visibilité n'a pas d'intérêt sans compte rendu de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire**
  - Le principe d'un **contrôle parlementaire efficace** est inscrit dans la LRFE (Titre VIII) et il s'applique prioritairement via la loi de règlement.
  - La loi de règlement (et ses annexes) est le seul document mis à la disposition du Parlement qui lui permet de constater comment ce qu'il a autorisé a été effectivement mis en œuvre.
  
- ❑ Le principe de sincérité (art. 3 et art. 60) des lois de finances tire sa substance des lois de règlement :
  - La loi de règlement présente avec exactitude les recettes encaissées et les dépenses effectuées, ce qui donne des clés pour **la sincérité des prochaines lois de finances, tant sur les prévisions de recettes que sur la budgétisation des dépenses.**

- ❑ Dans une logique de performance, seule la loi de règlement peut faire le bilan de l'atteinte des objectifs présentés en loi de finances initiale
  - **Les rapports annuels de performance** (prévus au 3 de l'article 22) **font écho aux projets de performance de l'administration** (prévus au 4 de l'article 36) et permettent de mesurer l'atteinte effective des objectifs en regard des moyens effectivement consacrés à ces objectifs.
  - Ils permettent de mesurer la capacité de l'exécution à :
    - mettre effectivement en œuvre les projets présentés ;
    - atteindre réellement les objectifs (**efficacité**) ;
    - au moindre coût (**efficience** et lien avec la comptabilité analytique des coûts).
  
- ❑ La logique d'autorisation parlementaire qui prévaut pour les lois de finances de l'année et rectificative **ne laisse pas la place aux considérations patrimoniales** :
  - L'objectif d'une « image fidèle du patrimoine [de l'État] et de sa situation financière » n'est pas atteint par la seule comptabilité budgétaire, et n'est donc pas abordé par les documents ;
  - La loi de règlement doit permettre de comprendre le lien entre l'exécution budgétaire effective et son impact sur la comptabilité générale de l'État.

## Quelles conditions pour que la loi de règlement soit utile ? 1/3 <sup>45</sup>

- ❑ La loi de règlement doit être un document fiable, reposant sur un compte rendu exact et détaillé de l'exécution annuelle :
  - **Chaque opération doit être retracée dans une logique d'exhaustivité :**
    - Le périmètre des dépenses et des recettes doit être le budget de l'État, dans toutes ses composantes, y compris les comptes d'affectation spéciale.
    - **Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent y être retracées**
    - Le principe de non contraction entre les recettes et les dépenses permet d'afficher une exécution complète.
  - **La spécialité des crédits doit être respectée :** la consommation des crédits doit permettre de savoir quel a été le bénéficiaire, à quelle fin et pour quel type de dépense.
  - **La nomenclature de restitution doit être conforme aux documents budgétaires de la loi de finances** (recettes / programmes et catégories de dépenses) et au plan comptable.
  - La coordination des services (trésor, budget) doit permettre de **produire des états financiers exacts, la cohérence des données d'exécution qui proviennent des différents services concernés doit être totale.** Toutes les données doivent pouvoir s'intégrer aux documents globaux (loi de règlement, TOFE, balance, etc.)
  
- ❑ Pour être utile, la loi de règlement doit être un document traçable, auditable, et définitif.

## Quelles conditions pour que la loi de règlement soit utile ? 2/3 <sup>46</sup>

- ❑ Pour que la loi de règlement rende compte de la mise en œuvre effective de la loi de finances, elle doit en reprendre les formes et l'organisation :
  - **La structure de la loi de règlement doit répondre à celle de la loi de finances :** La même matière (nature et volume des recettes encaissées, des dépenses réalisées) doit y être présentée de la même manière, mais sous un angle différent ;
  - **La loi de règlement part de l'autorisation initiale :**
    - C'est sur la base des projets que le budget a été construit et que le Parlement a autorisé les dépenses, **la loi de finances initiale est la référence** ;
    - Les écarts doivent être expliqués :
      - Les lois rectificatives, les mouvements de gestion (virements et autres) peuvent venir modifier l'autorisation de la loi initiale : cela doit être détaillé ;
      - L'encaissement effectif des recettes et la consommation effective des autorisations d'engagement et des crédits de paiement doit être mesuré par rapport à l'autorisation initiale éventuellement modifiée.
  
- ❑ Pour que le Parlement s'approprie l'exécution des recettes et des dépenses, **la loi de règlement doit permettre de comprendre tout ce qui s'est passé depuis la loi de finances initiale** (en gestion comme en exécution).

## Quelles conditions pour que la loi de règlement soit utile ? 3/3 <sup>47</sup>

- ❑ Les dates de fin de gestion doivent être respectées et la période complémentaire aussi réduite que possible pour que la consolidation des données d'exécution soit établie et afin de permettre les retraitements nécessaires et la fiabilisation des données.
  - **Il ne doit pas être possible de se poser la question : sur quel exercice cette dépense doit-elle être imputée ?**
  - La qualité des dossiers traités doit être la même toute l'année, y compris pendant la période complémentaire.
  
- ❑ L'annualité est un critère essentiel de la fiabilité de l'information budgétaire et comptable.
  - C'est un principe inscrit dans la LRFE (2 de l'art. 5)
  - Il est fondamental pour permettre des comparaisons et un suivi dans la durée de la manière dont sont menées les politiques publiques
  
- ❑ Sans respect de l'annualité, l'information financière est difficilement exploitable.

- La préparation et la discussion des lois de finances à venir bénéficient de l'apport de la loi de règlement (chaînage vertueux) :
  - La préparation administrative (budgétisation) et le débat de la loi de finances de l'année à venir bénéficient des enseignements issus de la loi de règlement :
  - **La consommation des AE et des CP donne des indications sur le niveau des AE consommés non couverts par des CP.**
  - La mise en œuvre des dépenses a-t-elle eu un **effet sur l'atteinte des objectifs** ?
  - La dépense prévue a-t-elle effectivement été mise en œuvre ?
  
  - **Les leçons sont à tirer pour la budgétisation des années suivantes : elles permettent de documenter le choix d'allocation des ressources.**
  
- La loi de règlement peut avoir un intérêt politique triple :
  - L'exécutif rend des comptes sur ce qu'il a fait des moyens qui lui ont été confiés et **avant qu'il soit amené à demander de nouveaux moyens pour l'année à venir**
  - Il rend des comptes sur la manière dont les recettes se sont réalisées, par rapport aux prévisions affichées dans la loi de finances initiale et permet de **mieux appréhender les prévisions de recettes dans la loi de finances à venir.**
  - **Avec le PLR, le débat budgétaire peut être abordé sous un angle plus fermé :** celui de l'analyse de la gestion passée, ce qui pourrait permettre de mieux cadrer le débat parlementaire.

- ❑ Dans la pratique, comment la loi de règlement peut-elle être exploitée par les administrations :
  - L'état de consommation des crédits (AE et CP) ainsi que de réalisation des recettes **permet de produire des analyses précises**
  - En France, le retour sur l'exécution de l'année donne lieu à des conférences techniques dès le tout début d'année (traditionnellement en février-mars) : elles sont l'occasion de réunir la sous direction sectorielle de la direction du budget et les services du responsable de programme pour faire le point sur la gestion achevée.
  - Il s'agit de produire des analyses et des réflexions sur la manière dont la dépense a été réalisée. **Ces analyses sont la première étape et servent de base à l'exercice de budgétisation à venir.**
  - Il est indispensable de produire ces analyses :
    - Une fois que l'exercice budgétaire est clos ;
    - **Suffisamment tôt pour qu'elles soient utilisées pour la budgétisation.**
  
- ❑ L'analyse de l'exercice écoulé, basée sur des échanges entre le budget et les ministères et sur des constats partagés (le niveau d'exécution est partagé car indiscutable) permet d'enrichir la phase de budgétisation si elle est produite suffisamment tôt.

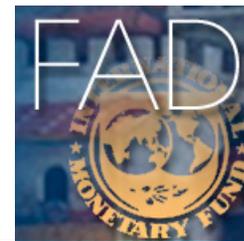


# **Gérer la transition entre exercices**

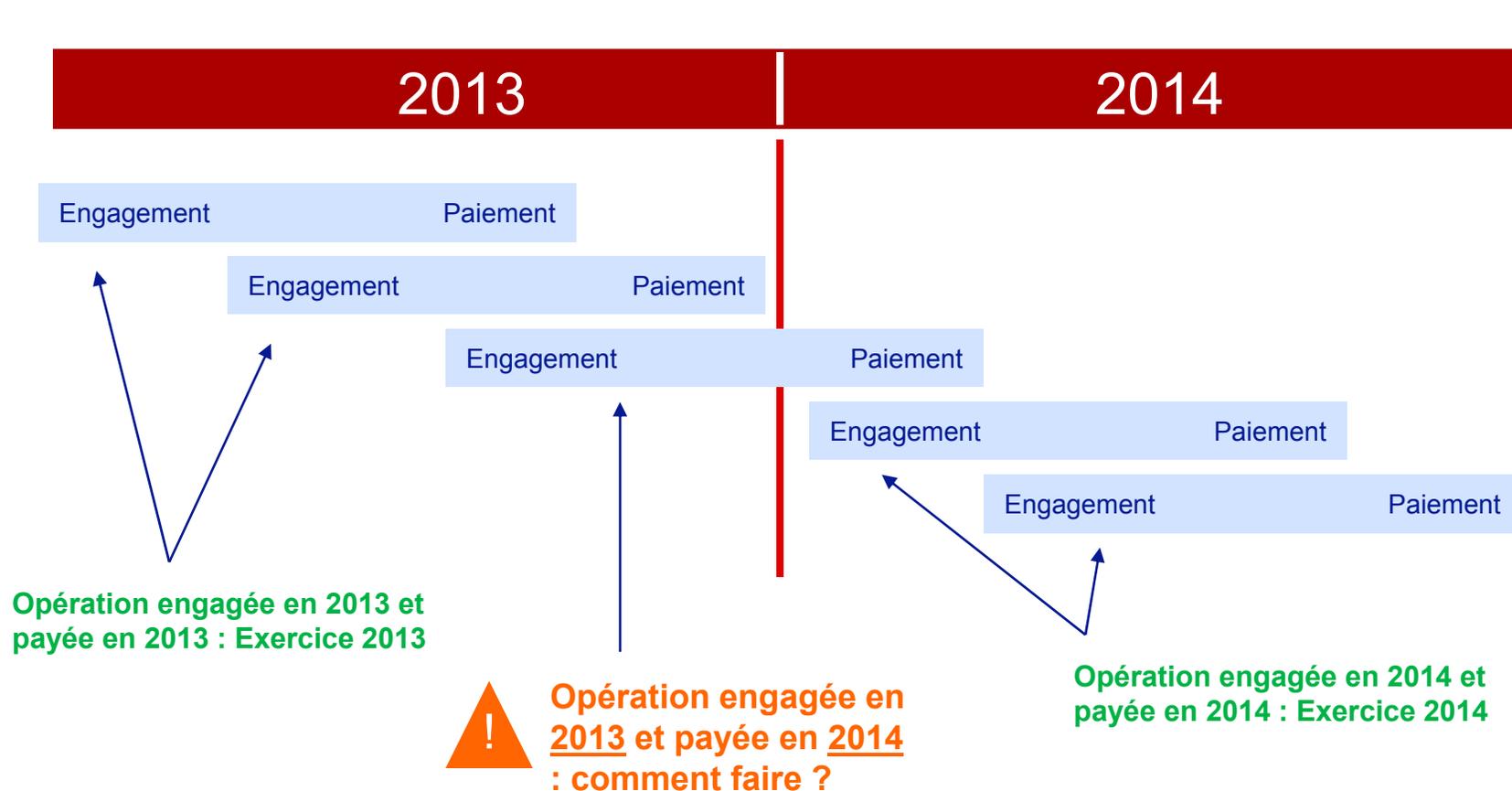
## **Les reports de crédits**

**Renaud Duplay**  
**20 mars 2014**

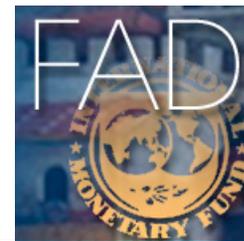




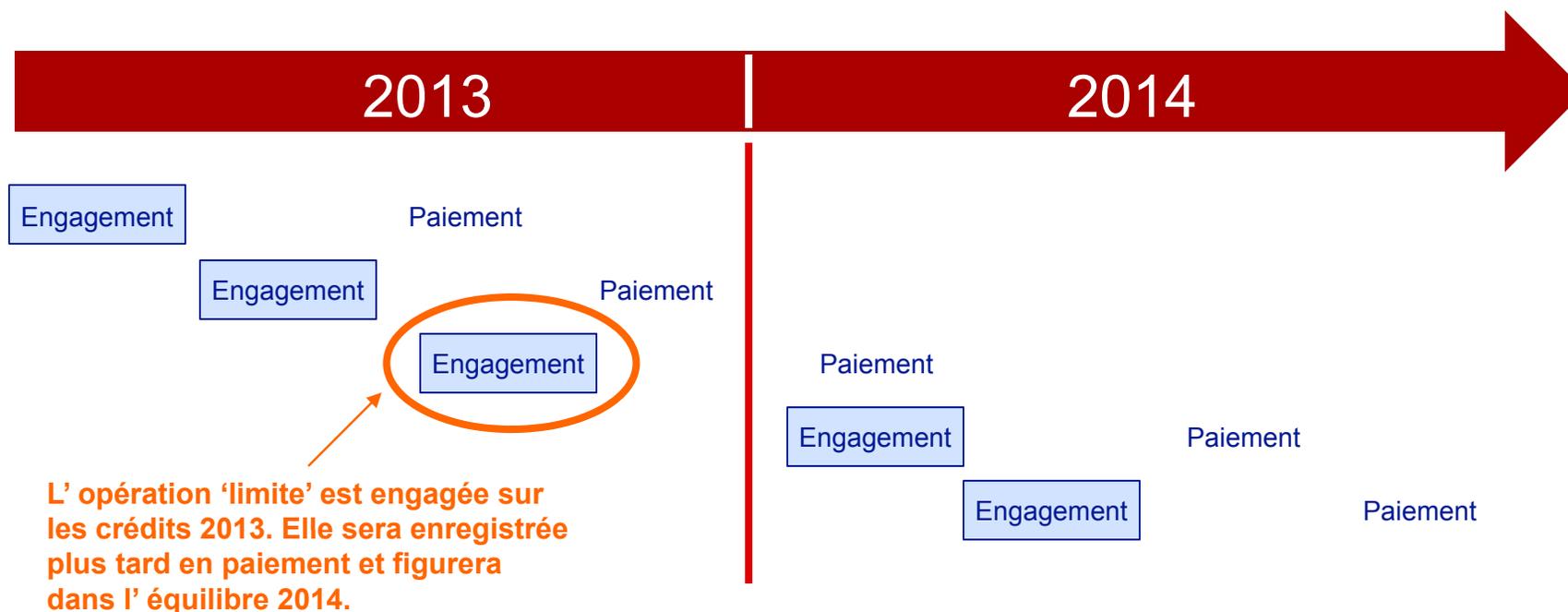
# Problématique



- Pour assurer la bonne transition entre exercices il faut traiter les opérations encore en cours à la clôture de l'exercice
- La question porte sur la gestion des autorisations de dépenses (crédits) et sur la comptabilité budgétaire



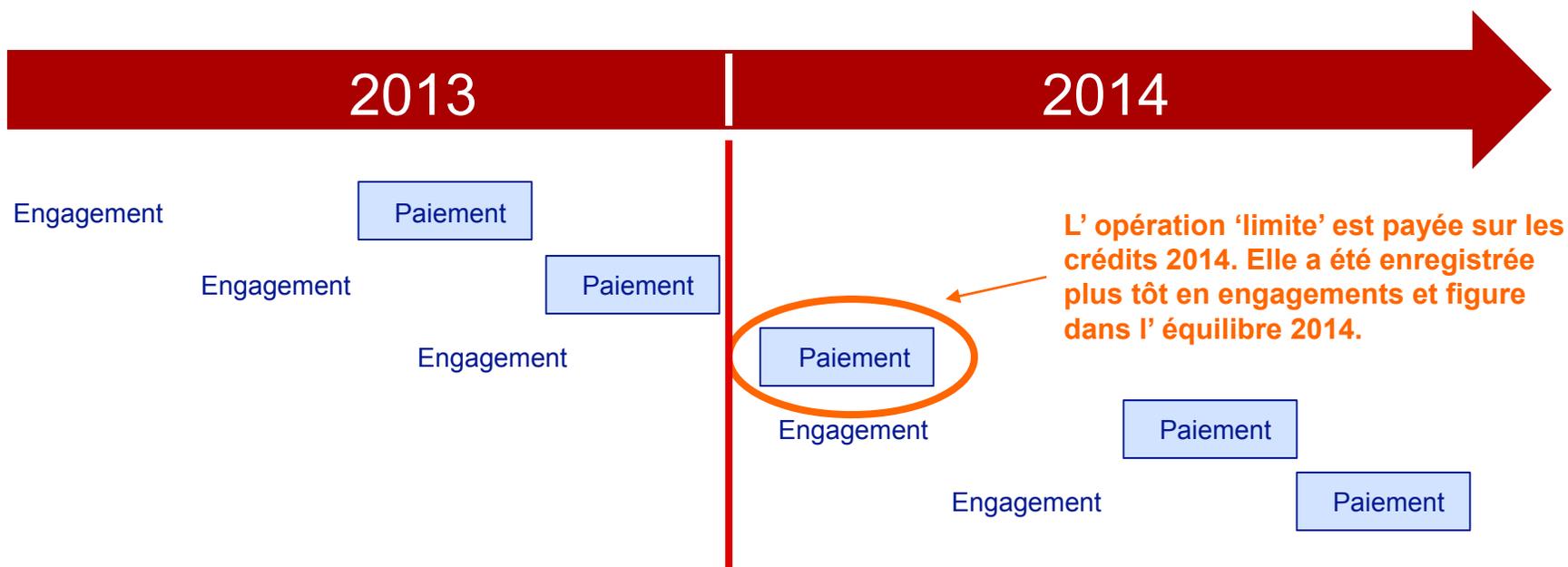
## Cas des Etats-Unis



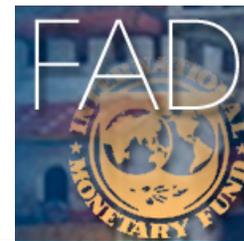
- Aux Etats-Unis, les autorisations de dépenser sont en engagements uniquement et l'ordonnateur tient une comptabilité des engagements
- Le budget est toutefois présenté en paiements mais il s'agit d'une prévision non contraignante pour les ministères
- C'est possible parce que le contrôle des engagements fonctionne bien et la trésorerie n'est pas un problème



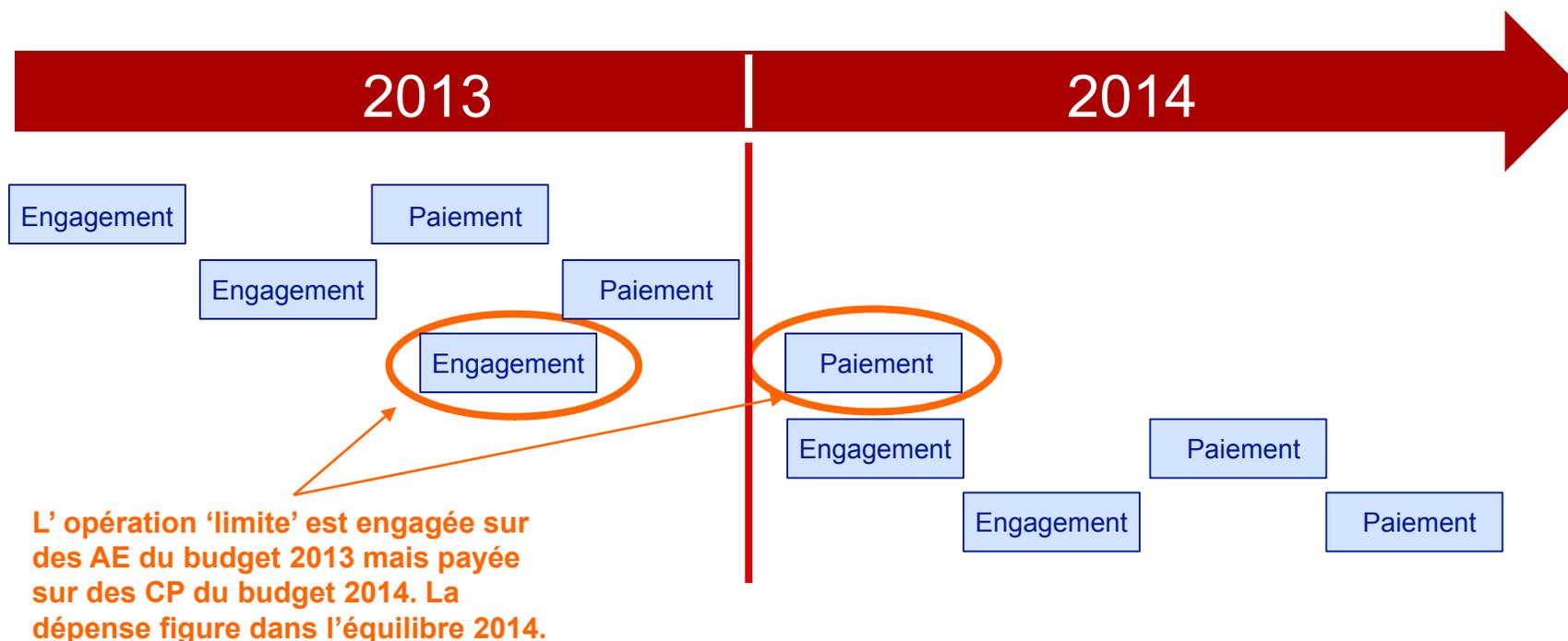
## Cas du Royaume-Uni



- Au Royaume-Uni, les autorisations de dépenser sont en paiements (ou en droits constatés) uniquement et l'ordonnateur tient une comptabilité de caisse
- Toutefois des procédures imposent à l'ordonnateur d'enregistrer ses engagements juridiques et d'assurer la soutenabilité de son enveloppe
- C'est possible parce que les gestionnaires ont beaucoup de marges de manœuvre mais sont durement sanctionnés en cas de dépassement des crédits



## Cas de la France



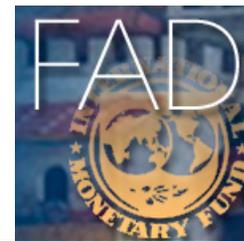
- En France, les autorisations de dépenser sont en engagements et en paiements. L'ordonnateur tient une comptabilité des engagements et des paiements
- Les engagements et les paiements sont budgétisés séparément (ici sur deux budgets annuels différents)
- C'est possible parce que les engagements juridiques enregistrés sont automatiquement transportés sur l'exercice suivant et les gestionnaires bénéficient de la fongibilité des CP



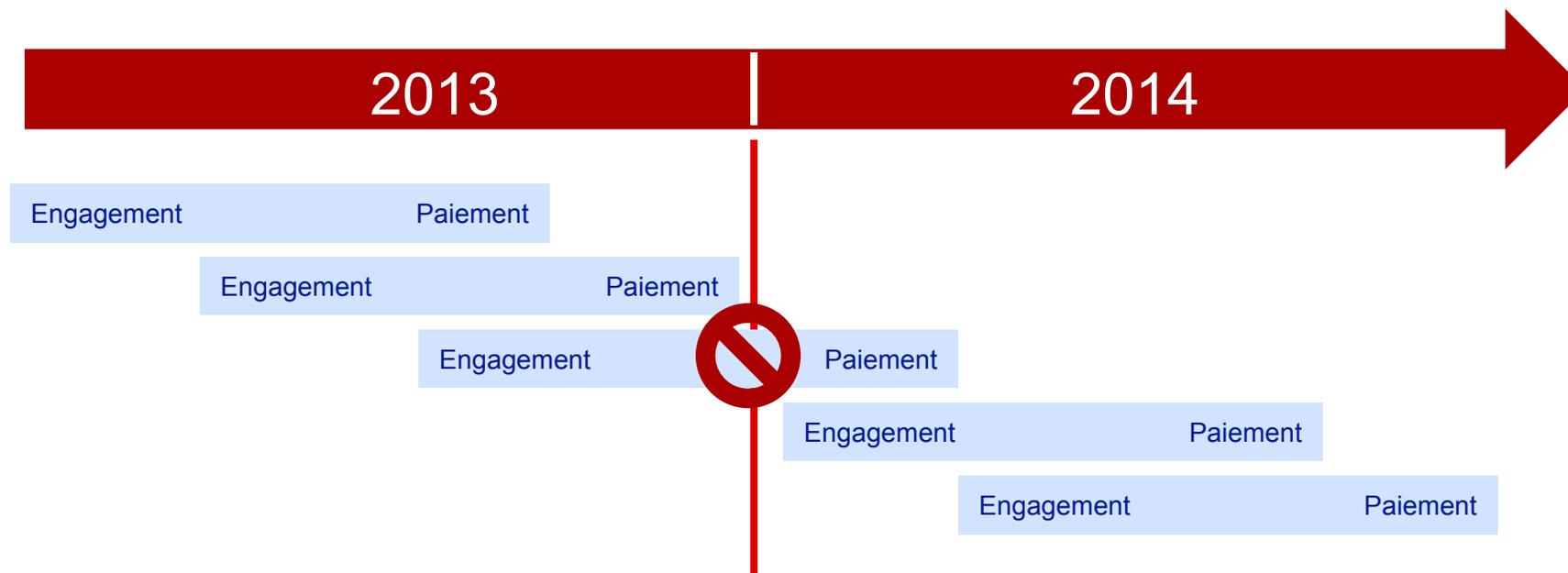
## Enseignements

---

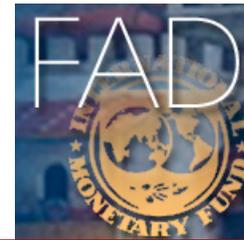
- **Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France gèrent leurs crédits différemment**
- **Mais ils ont tous une procédure qui:**
  - Permet d'initier une dépense au cours d'un exercice et de la clôturer sur l'exercice suivant
  - Constate la dépense dans l'équilibre budgétaire sur l'année au cours de laquelle la dépense est définitivement réalisée (dans l'exemple en 2014)
- **Ils peuvent donc gérer la transition entre exercices en respectant le principe de l'annualité budgétaire**



## Situation au Cameroun



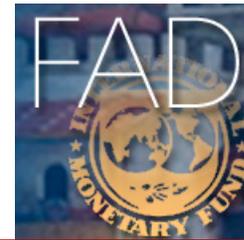
- **Une opération engagée sur un crédit du budget 2013 doit être définitivement traitée sur l'exercice 2013 (ordonnancement et prise en charge comptable) sinon le crédit tombe et l'opération avec...**
- **Deux conséquences:**
  - En cas de retard dans l'exécution, on allonge l'exercice budgétaire sur l'année suivante. Actuellement, les exercices budgétaires 2013 et 2014 cohabitent dans PROBMIS. Cela allonge les délais de clôture de l'exercice comptable...
  - A l'issue de l'exercice, un stock de DENO persiste sans un suivi clair quant à son traitement futur (pas de place pour poursuivre l'opération dans le budget suivant)



## Que faire ?

---

- **L'enjeu de gestion des DENO est double:**
  - Assurer un suivi transparent en ne perdant pas l'information, ce que fait l'annulation de l'intégralité du dossier
  - Permettre un traitement rapide sur l'exercice suivant des dossiers valides pour éviter de constituer des arriérés
- **L'introduction des AE présente une opportunité :**
  - Désormais l'engagement (consommation de l'AE) est distingué de l'ordonnancement ou du paiement (consommation du CP)
  - Après vérification, un DENO ne doit pas voir son AE annulée
  - Dans ces conditions, on ne perd pas l'information
- **Reste la question du traitement rapide de l'ordonnancement et du paiement**
  - On n'a pas la place dans le budget de l'année suivante et la fongibilité totale des CP est une cible de moyen terme



# Deux pistes pour reporter le paiement sur l'exercice suivant

- **Piste 1 : une provision à répartir en PLF**
  - **Avantage** : les DENO ne font pas peser de risque sur la gestion suivante
    - c'est dans le cadrage
  - **Inconvénients** :
    - Si les DENO sont réguliers et stables dans le temps, la provision dans le PLF occupe de l'espace budgétaire pour rien
    - Difficile d'avoir une vision claire des DENO de l'année N au moment de construire le PLF de l'année N+1...
- **Piste 2 : reporter les crédits d'un exercice à l'autre**
  - **Avantage** : on peut garantir la bonne exécution rapide des opérations validées
  - **Inconvénient** : majore les autorisations de dépense et fait peser un risque sur le cadrage budgétaire si les reports s'accumulent (même si pas si différent de la situation actuelle avec deux exercices parallèles)
- **Dans tous les cas une bonne comptabilité budgétaire est nécessaire pour :**
  - Connaître les DENO rapidement après la clôture et les traiter
  - Suivre les autorisations de dépense (AE et CP)
  - Rattacher le paiement d'une année sur l'engagement de l'année précédente
  - Etablir un tableau de bord des délais dans la chaîne de la dépense

# La documentation budgétaire

Fabrice Robert

# La documentation budgétaire

- Un objectif d'exhaustivité, reflet de l'universalité budgétaire
- Un objectif de fidélité, une image de la réalité du budget et de sa gestion

*la documentation budgétaire n'est pas artificielle, elle établit la sincérité du budget et des comptes*

- Deux textes prescripteurs :
  - La LRFE
  - La directive CEMAC

# Une documentation requise abondante

- Pour le projet de loi de finances initiale :
  - LRFE : 12 annexes dont une déclinée par chapitre
  - CEMAC : 1 rapport et 12 annexes
- Pour le projet de loi de finances rectificative :
  - LRFE : un rapport en 3 parties
  - CEMAC : 3 documents

*Et un compte rendu en cours d'exécution au 30 septembre*
- Pour le projet de loi de règlement :
  - LRFE : 6 annexes dont une déclinée par chapitres
  - CEMAC : 11 annexes

# Une documentation encore lacunaire

(vis-à-vis de la LRFE)

- Pour le PLF, 6 annexes encore manquantes ou lacunaires, dans 4 domaines surtout :
  - Pluriannualité
  - Opérations financières
  - Effectifs et masse salariale
  - Bénéficiaires d'impôts autres que l'Etat

*6 annexes complètes et déjà une vraie démarche de performance*

# Une documentation encore lacunaire

(vis-à-vis de la LRFE)

- Pour le PLR : 3 informations encore partiellement manquantes
  - État de l'exécution par programme et RAP
  - Investissements (justification des écarts)
  - Un état précis et expliqué des mouvements de crédits (prescription CEMAC)

*Par ailleurs les comptes sont en voie de perfectionnement*

Les efforts à accomplir seront plus importants vis-à-vis de la directive CEMAC, mais avec une plus grande souplesse d'application

(seuls les documents relatifs aux comptes de l'Etat et le rapport de la Chambre des comptes ne peuvent être modifiés)

# Quelques pistes d'amélioration à court terme

- Sur la documentation générale du PLF :
  - Mettre en évidence le besoin de financement, distinguer les opérations financières des opérations budgétaires, les prêts des dons
  - Séparer les prévisions de recettes et de dépenses en 2 annexes
  - Structurer l'annexe comptes spéciaux par compte spécial
  - Réaliser l'annexe Bailleurs (prescrite par la directive CEMAC)
  - Fournir le TOFE
  - Publier un cadrage des dépenses à 3 ans
- Sur le PLR : expliquer et justifier les écarts en recettes et dépenses

# Quelques pistes d'amélioration la performance

- Etendre la démarche aux comptes d'affectation spéciale
- Sur le PLF
  - Abandonner les budgets de moyens
  - Modifier les PPA :
    - Simplifier la présentation des lignes de crédits
    - Étoffer la justification au 1<sup>er</sup> FCFA et la stratégie
    - Pas d'action sans crédit
    - Travailler ultérieurement aux coûts complets et dépenses fiscales
- Sur le PLR : construire les RAP
  - Utiliser le modèle et la maquette fournie dans le manuel de pilotage et d'exécution du budget programme
  - Surtout respecter une totale homothétie de structure et de contenu avec les PPA

*Le RAP doit être l'occasion d'évaluer les programmes pour éventuellement les modifier*