

Le suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté (dans le cadre de l'initiative PPTE)

République du Cameroun

Evaluation des capacités de suivi de l'exécution des dépenses et plan d'action

Projet

I. INTRODUCTION

Une mission de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international s'est rendue au Cameroun du 6 au 19 septembre afin d'évaluer, conjointement avec les autorités, la capacité de suivi de l'exécution des dépenses liées à la réduction de la pauvreté, et de préparer un plan d'action couvrant les trois prochaines années en vue de l'amélioration de cette capacité.¹

En mars 2001, les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont examiné une étude relative à la capacité de suivi des dépenses publiques axées sur la réduction de la pauvreté des pays bénéficiant de cette initiative, élément essentiel au succès de celle-ci. Dans ce contexte, les services des deux institutions avaient préparé des évaluations préliminaires des systèmes de gestion des dépenses publiques pour les 25 pays bénéficiant de l'initiative PPTE, dont le Cameroun. Ces évaluations étaient centrées sur la capacité de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté, qu'il s'agisse de dépenses financées sur les ressources fournies dans le cadre de l'initiative PPTE ou sur ressources nationales ou extérieures. Les Conseils ont demandé aux services de se rapprocher des autorités des pays en question afin de (a) revoir et finaliser ensemble cette évaluation ; (b) préparer un plan d'action visant à améliorer le système de suivi de dépenses publiques liées à la réduction de la pauvreté ; et (c) transmettre au Conseil d'Administration, avant fin décembre 2001, l'évaluation et le plan d'action tels qu'agréés avec les autorités.

Les travaux de la mission se sont axés autour des thèmes suivants :

- Finaliser l'évaluation de la capacité de suivi des dépenses liées à la pauvreté ;
- Identifier les domaines où une amélioration du système de suivi s'impose ;

¹ Les entretiens avec les autorités se sont tenus à Yaoundé du 6 au 19 septembre 2001. L'équipe de la Banque mondiale était composée de M. Brendan Horton, Chef de mission, Me. Florence Charlier, M. Bertrand de Chazal, M. Gilles Gauvreau, et M. David Tchuinou. L'équipe du Fonds Monétaire International était composée de M. Dominique Bouley, et M. Raju Singh, Département des Affaires Fiscales, et M. Jean Pierre Nguegang, Mission Résidente Yaoundé. Les autorités étaient représentées par M. René Mbappou, Président du CTS, M. Pierre Titti, Directeur du Budget, MINEFI, M. Peter Akunchi, Directeur du Trésor, MINEFI et M. Mbengue, Directeur des Programmes et Projets. La mission s'est également entretenue avec les représentants des principaux bailleurs de fonds fournissant de l'Assistance Technique à la gestion des Finances Publiques, notamment la France et l'UE.

- Préparer un plan d'action y compris un calendrier pour sa mise en œuvre.

Par ailleurs la mission s'est assurée que ce plan d'action est cohérente avec les autres réformes en cours (internes ou appuyées par les autres bailleurs de fonds) visant à améliorer la gestion des dépenses publiques.

La mission a travaillé en étroite collaboration avec un groupe de travail interministériel établi par les autorités. En particulier elle a étudié avec les autorités, le projet de réponse au questionnaire, base de l'évaluation des capacités de suivi des dépenses spécifiques visant une réduction de la pauvreté.² Ce processus de dialogue a permis (i) de comparer les appréciations respectives des autorités et des services de la capacité du Cameroun à suivre les dépenses liées à la pauvreté, notamment par rapport à 15 repères (niveaux à atteindre) dans les domaines suivants : (a) préparation et formulation du budget ; (b) exécution du budget ; et (c) informations liées à l'exécution du budget ; et (ii) de parvenir à un accord à cet égard, qui est repris dans le Tableau 1. Une fois ce constat agréé, la mission et les autorités ont élaboré un plan d'action pour les trois prochaines années afin d'atteindre les normes standards dans tous les domaines concernés. Ce plan d'action porte sur les domaines suivants :

1. La mise en place d'un budget consolidé, notamment par l'incorporation des opérations des communes et des établissements publics administratifs ;
2. La recherche de l'exhaustivité des informations concernant les opérations financées par les aides extérieures, y compris les dons ;
3. La mise en place des classifications administratives, fonctionnelles, programmatiques (éventuellement) et par nature au niveau de la nomenclature budgétaire
4. La classification budgétaire appropriée des programmes de dépenses figurant dans le DSRP ;
5. La mise en place d'un cadre de prévision budgétaire à moyen terme ;
6. Le renforcement du contrôle interne, (notamment concernant le suivi physico-financier);
7. L'accélération de la clôture des comptes ;
8. La mise en place d'un contrôle externe et indépendant
9. La mise en place d'un système moderne de suivi budgétaire et comptable intégré ;

² Les réponses au questionnaire ont aussi été comparées avec l'évaluation initiale faite par les services de la Banque et du FMI à Washington au dernier trimestre 2000,

10. La réalisation d'études de suivi physico-financier des dépenses budgétaires dans les secteurs de l'éducation et de la santé (selective budget tracking exercises, dans le cadre du DRSP);

Cependant, ce plan d'action sur trois ans ne pourra être effectif que si les réformes en cours réussissent. La mission a identifié deux domaines en particulier où la cadence des réformes doit être accélérée, dans le très court terme, afin d'éviter de compromettre la réussite du plan d'action pour l'amélioration de la capacité de suivi des dépenses liées à la réduction de la pauvreté. Il s'agit (a) de l'achèvement des travaux sur la mise en place des nomenclatures fonctionnelles ; et (b) de la mise en place effective des systèmes d'informations et informatiques intégrés permettant le suivi des dépenses au niveau du budget et du trésor.

Par ailleurs, il sera nécessaire d'améliorer substantiellement le suivi physique des dépenses et le contrôle du service fait. Dans le contexte, il y a lieu de noter que les autorités devraient, avant le point d'achèvement, (i) d'entreprendre, dans les secteurs de l'éducation et de la santé, une étude particulière sur la traçabilité physico financière des dépenses publiques, y compris une enquête auprès des bénéficiaires ; et (ii) de mettre en œuvre les recommandations qui en découlent.

II. L'EVALUATION DES CAPACITES DE SUIVI

A. Degré de déconcentration et décentralisation dans le processus de la dépense

Le Cameroun est un pays dont l'administration est centralisé. Le Gouvernement central est néanmoins déconcentré en 10 provinces, 58 départements, 54 districts et 268 arrondissements. Les dépenses effectuées par ces unités déconcentrées sont estimées à 60 pour cent du total des dépenses, dont une partie importante vise à réduire la pauvreté. On peut estimer par conséquent qu'à ce jour plus de 50 pour cent des dépenses de l'Etat concernant la lutte contre la pauvreté sont réalisées au niveau déconcentré et plus de 50 pour cent des dépenses entreprises dans le cadre du DSRP le seront aussi.

En ce qui concerne les communes et à travers la Constitution de 1996, le Cameroun s'est engagé dans un processus de décentralisation. Bien que les communes existent depuis l'Indépendance, ce n'est qu'en 1996 qu'elles deviennent politiquement et administrativement autonomes. Le montant des dépenses réalisées au niveau décentralisé n'est guère important (environ 5 pour cent des dépenses centrales)

B. Le budget

Exhaustivité du budget

Champ de couverture du budget. Le budget général de l'état ne couvre pas totalement le secteur des administrations publiques, puisque les collectivités locales décentralisées et les établissements publics à caractère administratif ne sont pas présentés dans le budget général de l'Etat. Les opérations des établissements publics à caractère administratif

(EPA) ne sont enregistrées que pour le montant des transferts reçus du budget de l'Etat. La consolidation des opérations des communes et des EPA permettrait de fournir une information plus exhaustive au Parlement.

La présentation du budget est définie par l'Ordonnance de 1962, qui a établi le principe d'unité et d'universalité des opérations budgétaires. Les diverses recettes et dépenses de l'Etat sont donc en principe incluses dans le budget. Tous les fonds extrabudgétaires ont été abolis depuis 1986.

Néanmoins, en pratique il existe quelques recettes non-budgétisées. Pour faciliter le financement des secteurs sociaux, les recettes de services collectées ont eu tendance à être allouées à ces mêmes secteurs sans passer par le budget. Des efforts ont été entrepris pour améliorer la qualité et la transparence de la gestion de ces recettes. Aujourd'hui, les ressources non budgétisées sont peu élevées (environ ***% du total des recettes budgétaires).

Composition de l'exécution du budget, niveau et présentation. Le niveau de l'exécution du budget de fonctionnement est très voisin des montants budgétisés. En revanche, au niveau de la composition des dépenses, il est difficile de s'assurer que les ressources allouées ont bien été utilisées conformément aux autorisations données, en raison notamment (a) **de l'importance de virements de crédits** ; (b) **de l'absence de nomenclature fonctionnelle** ; (c) **du manque de lisibilité de la nomenclature par nature** ; et (d) **de l'absence des contrôles « physico-financiers » adéquats**. En particulier, la qualité de l'exécution et du contrôle des crédits déconcentrés (dits crédits délégués) dans les provinces et les départements est de faible niveau. Par ailleurs, le taux d'exécution du budget d'investissement reste plus faible (généralement environ 50%) que celui du budget de fonctionnement. Cette sous-exécution est due aussi bien à des difficultés dans la capacité locale de mise en œuvre des projets d'investissements qu'à la complexité et à la diversité des procédures des bailleurs.

Prise en compte des ressources des bailleurs de fonds. Les montants des prêts et des dons étrangers sont en principe inscrits dans le budget dans leur totalité. Cependant, les informations relatives à l'exécution des opérations financées par les bailleurs de fonds ne sont disponibles que partiellement et souvent plus tard que pour les autres opérations d'exécution budgétaire. Par ailleurs les informations en provenance des bailleurs ne sont pas toujours présentées sous une forme compatible avec les nomenclatures budgétaires.

Classification

Les catégories de classification. A l'heure actuelle, les dépenses de fonctionnement sont classifiées selon une nomenclature administrative (ministère, direction, service, etc) et par nature (salaires, fonctionnement des services, entretien, etc). Les dépenses d'investissement financées sur fonds propres sont codées selon la même nomenclature administrative mais selon une classification distincte, en ce qui concerne leur nature (études, équipements, constructions). En revanche, les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures sont regroupés sous une seule rubrique (contributions).

Des travaux en cours doivent aboutir à l'établissement d'une nouvelle nomenclature budgétaire à utiliser tant pour le budget d'investissement que pour le budget de fonctionnement, et qui devrait être mise en œuvre lors de la préparation et l'exécution du budget 2003. La confection de la nomenclature fonctionnelle et par destination administrative est achevée. Les travaux sur la classification économique (par nature) sont toujours en cours. Rappelons qu'il est essentiel que la classification par nature de la nomenclature budgétaire reprenne les classes comptables correspondantes du Plan Comptable de l'état (PC UDEAC-CEMAC).

Les classifications spécifiques utilisées pour les dépenses de réduction de la pauvreté.

Les dépenses visant la réduction de la pauvreté ne sont pas identifiées dans la nomenclature budgétaire actuelle. Ce travail sera entrepris dans le cadre de la préparation du DSRP. Il convient de noter que les nouvelles nomenclatures devront également pouvoir identifier clairement ces dépenses.

Les dépenses budgétaires financées par les ressources PPTE sont actuellement enregistrées selon la nomenclature existante, tant en prévision qu'en exécution, par chapitre et, en ce qui concerne leur nature, sous la rubrique 8 au niveau du budget de fonctionnement et sous la rubrique 936 dans le budget d'investissement. Il faudrait aussi que ces dépenses puissent être clairement identifiées et codées au sein des nouvelles nomenclatures. Le Gouvernement a ouvert un compte spécial du Trésor à la Banque Centrale où sont déposées les ressources dégagées par la réduction du service de la dette dans le cadre du PPTE.

Les prévisions à moyen terme

Une première tentative de faire des prévisions des dépenses à moyen terme a eu lieu lors de la préparation des programmes des dépenses publiques (PDP) pour quelques ministères clés en 1997/98. Cependant la pratique des PDP a été délaissée par la suite. Toutefois, un exercice de programmation pluriannuelle des dépenses a été entrepris dans le cadre de l'élaboration des stratégies sectorielles de la santé et de l'éducation en 1999-2001, ainsi que pour une partie de l'entretien routier. Un exercice similaire a aussi été entrepris pour certains programmes financés sur ressources PPTE. Il faut aussi noter l'existence d'un PIP triennal.

C. Exécution du budget

Le contrôle interne

Le Cameroun utilise un système de finances publiques d'inspiration française. Le contrôle interne à l'administration est effectué par les contrôleurs financiers, les comptables publics, l'Inspection des Finances, ainsi que par les services d'inspection interne de certains ministères. A ces contrôles peut parfois s'ajouter un contrôle externe effectué en principe par le Contrôle Supérieur de l'Etat.

Le contrôleur financier a une double mission : d'une part, il effectue un contrôle de la régularité des opérations d'engagement et de liquidation/ordonnancement et d'autre part,

il tient la comptabilité administrative de l'exécution du budget permettant une vérification contradictoire de la comptabilité des ordonnateurs.

Ce contrôle interne est lourd et relativement inefficace. La duplication des contrôles et des tâches surcharge les procédures d'exécution des dépenses. Par exemple, la Direction du Budget intervient encore dans le processus de la dépense des ministères en visant les bons d'engagement et en émettant, si la dépense est acceptée, un titre de confirmation de créance. Cette pratique relativise l'indépendance des ministres dans le choix de leurs dépenses et allonge les délais de traitement des dossiers. **Par ailleurs, il n'existe pas de contrôle *a posteriori* de la dépense. En particulier, les pièces de dépenses justificatives sur crédits délégués ne sont pas exploitées dans la mesure où il n'existe pas de contrôle *à posteriori* de la dépense. De ce fait, les comptes de gestion des comptables qui sont personnellement et pécuniairement responsables ne sont pas jugés.**

Le contrôle interne est d'autant plus inefficace que la chaîne de dépenses est tronquée (voir ci-dessous).

Le suivi des dépenses durant l'année

Les opérations d'exécution du budget sont effectuées dans un cadre qui prévoit la présence des gestionnaires de crédit, des ordonnateurs et des comptables publics. De ce fait il existe deux séries d'informations qui sont issues de chaque catégorie d'acteurs.

Au niveau des ordonnateurs, la disponibilité des informations varie selon qu'il s'agit de dépenses gérées au niveau central (zone bon d'engagement) ou de crédits dits délégués (zone bon de commande). Dans le premier cas, il est maintenant possible, grâce au logiciel DEPMI, pour chaque ordonnateur ministériel de disposer, pratiquement en temps réel, d'informations détaillées sur l'exécution jusqu'au stade de la liquidation (validée par le Trésor) y compris l'émission des titres de règlement.³ En même temps pour les dépenses déconcentrées exécutées selon la procédure bon de commande, les informations budgétaires détaillées relatives à l'exécution des dépenses sont traditionnellement gérées manuellement et communiquées avec un délai considérable aux services centraux de la Direction du Budget. Par conséquent, **il a été impossible pour la Direction du Budget d'obtenir, par une procédure de consolidation (centralisation), une estimation du niveau total des dépenses liquidés.** Cette situation est en train de disparaître, grâce à la mise en place de DEPMI au niveau des contrôleurs financiers déconcentrés, et la consolidation des informations à travers le logiciel CEBIC.

Le suivi de l'exécution budgétaire au niveau du Trésor est aussi « *déficient* » tant au niveau central que local. Tout d'abord, il n'y a pas de liaison informatique entre la Direction du Budget (chaîne IBIS) et la Direction du Trésor (système PATRIOT). Ceci implique qu'il est nécessaire de ressaisir les informations budgétaires, relatives aux liquidations/ordonnancements, au niveau du Trésor. Tandis que la Paierie Générale du

³ Par ce biais, la Direction du Budget a pu construire un Tableau de Bord permettant de suivre le mouvement des titres des paiements pour l'ensemble des exercices (Tableau de Bord DM – tous exercices confondus).

Trésor et les trésoreries générales locales semblent être à jour au niveau de l'enregistrement manuel des opérations, elles accusent un grand retard au niveau des saisies dans le système informatique du Trésor, notamment en ce qui concerne les prises en charge comptable des ordonnancements. De ce fait, il n'est pas possible de définir de manière comptable le montant des restes à payer. Par ailleurs, il est impossible de suivre une « opération » budgétaire individuelle au niveau du Trésor, étant donné que la comptabilité budgétaire utilisée au niveau du Trésor n'est qu'une version simplifiée (plus agrégée) de celle de la Direction du Budget. De ce fait, les procédures utilisées par le Trésor ne permettent pas d'avoir des informations fiables sur les instances de paiement au niveau du Trésor. .

Un système intégré de gestion de finances publiques devra être mis en place dès que possible. Ce système permettra d'automatiser l'exécution de la dépense en vue d'une meilleure circulation de l'information, et de produire à la demande tout type de situations y compris des situations de consommation de crédits sur la base de la classification fonctionnelle.

Arriérés de dépenses budgétaires

Malgré les efforts des autorités, il n'est pas totalement certain que de nouveaux arriérés ne soient pas en train de s'accumuler. Le stock des arriérés reste significatif, mais fait actuellement l'objet d'un plan d'apurement pluriannuel. De plus, la liquidité de l'Etat s'étant améliorée, de nouvelles demandes de paiement d'arriérés tendent à émerger.

Lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives sont prévues dans la législation pour prendre en compte les changements du cadre macroéconomique ainsi que les imprévus et les aléas intervenant dans la gestion d'un exercice donné. Toutefois, elles ne sont pas utilisées dans la pratique.

Rapprochement périodique des données bancaires, comptables et budgétaires,

Les comptes bancaires de l'état font l'objet de rapprochements au moins **mensuels** avec les comptes de la comptabilité générale de l'Etat. A l'heure actuelle, le rapprochement entre le surplus ou déficit budgétaire et son financement est fait au moyen d'un tableau de bord des finances publiques produit **mensuellement** par la Direction de la prévision. Il s'agit d'un produit statistique, **produit manuellement de plusieurs sources différentes** dont certains éléments sont difficiles à vérifier. Toutefois, les écarts entre la situation **budgétaire** et celle de financement sont devenus minimes. Depuis quelques années, le trésor produit également des balances locales et nationales. Mais elles n'incluent ni les flux de la dette, ni les flux sur financements extérieurs. Actuellement, la balance du trésor est produite mensuellement dans un délai de 20 jours. Etant donné que le trésor dispose vers le 10 du mois suivant d'une grande partie des informations relative aux opérations des postes comptables, il devrait pouvoir établir une balance agrégée provisoire, et à partir de cela, un Tableau de Bord des finances publiques (pourvu que la Caisse Autonome fournit les informations relatives au service de la dette en temps voulu).

D. Les informations sur l'exécution du budget

Régularité et fiabilité des informations

Des rapports d'exécution du budget sont publiés trimestriellement par quelques ministères clés (y compris la Santé, Agriculture, Travaux Publics), selon la nomenclature budgétaire existante. A partir de 2001/02, il sera possible d'obtenir des rapports selon la nomenclature fonctionnelle. La qualité des rapports pourrait être améliorée par l'incorporation de résultats pouvant être obtenus à partir de contrôles physico-financiers des livraisons de biens et services, etc. Il n'existe pas de transmission systématique et régulière des rapports d'exécution au parlement par les ministères techniques, car la législation camerounaise actuelle en matière de contrôle parlementaire ne prévoit pas une telle obligation.

Les comptes définitifs relatives à l'exécution du budget

La réglementation prévoit que la Loi de Règlement d'un exercice budgétaire donné, qui est préparée par la Direction du Trésor, soit présentée au Parlement dans les douze mois suivant la fin de l'exercice budgétaire. Ce délai est généralement tenu. Mais la qualité et la fiabilité de la Loi de Règlement doit être améliorée, car les exercices budgétaires antérieurs ne sont souvent pas clos et ne respecte pas la durée légale de la période complémentaire qui est de trois mois. Il en résulte aussi que les balances d'entrée, au niveau de la comptabilité du Trésor, peuvent être modifiées à tout moment. **Par conséquent, il s'avère difficile d'arrêter définitivement les comptes de gestion et financiers de l'Etat pour une année.** L'amélioration de la clôture des comptes nécessite le raccourcissement et le respect rigoureux de la période complémentaire.

Actuellement, il n'existe pas de contrôle ou d'audit externe et indépendant. La vérification des comptes annuels nécessiterait la création d'une juridiction externe et indépendante appropriée. La Constitution de 1996 prévoit la création d'une chambre des comptes et sa mise en place est censée intervenir avant le point d'achèvement (contexte PPTE).⁴ Cependant, le respect des normes internationales en matière de vérification et certification externe des comptes nécessiterait la création d'une cour plutôt que d'une chambre des comptes.

E. L'EVALUATION DU BUDGET

A l'heure actuelle, il n'y a pas d'évaluation de l'impact du budget sur les populations, mais il est proposé de mener des études de suivi des dépenses spécifiques liées à la réduction de la pauvreté dans le cadre du programme PPTE. A cette fin, des indicateurs de performance sociaux et de réduction de la pauvreté ont été définis. En particulier, avant d'atteindre le point d'achèvement, le Cameroun est appelé à entreprendre une évaluation physico-financière des dépenses budgétaires, y compris une enquête au niveau

⁴ La mise en place de la chambre des comptes constitue une des réformes à mettre en place pour atteindre le point d'achèvement

des bénéficiaires, dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et de mettre en œuvre les recommandations en découlant.

III. PLAN D'ACTION A COURT ET MOYEN TERME

A. La stratégie

Les réformes budgétaires en cours

Depuis quelques années, le gouvernement et plus particulièrement le Ministère des Finances entreprend d'importantes réformes avec l'appui notamment de la France, du FMI, de l'Union Européenne, et de la Banque Mondiale :

- La France concentre ses efforts sur le Trésor et la mise en place d'une comptabilité générale, le développement de systèmes informatiques correspondants (PATRIOT) et une comptabilité budgétaire auxiliaire.
- Le FMI se focalise sur l'exécution budgétaire, l'amélioration des systèmes information pour permettre un suivi budgétaire et comptable des dépenses depuis l'engagement jusqu'au paiement, ainsi que le contrôle externe des dépenses de certains ministères par des audits indépendants.
- L'Union Européenne se concentre sur la révision des nomenclatures, les procédures d'exécution du budget d'investissement, la réforme du cadre juridique des finances (révision de la loi portant régime financier de l'Etat), et la mise en place d'un organe de contrôle externe autonome et indépendant (Chambre ou Cour des Comptes).
- La Banque mondiale porte son attention sur divers aspects du budget d'investissement (de la programmation jusqu'à l'exécution), la création d'un Fonds Routier pour soutenir l'entretien routier, les aides extérieures, la passation des marchés, l'évaluation budgétaire, et la provision des services publics.

Ces programmes sont en exécution depuis bientôt 10 ans dans certains cas et sont censés continuer à l'avenir.

La capacité de suivre les dépenses pour la lutte contre la pauvreté

Cette capacité a été examinée dans la partie précédente de ce document. Les résultats clé sont synthétisés au Tableau 1, qui compare la performance du Cameroun par rapport à des normes à atteindre en ce qui concerne quinze critères⁵ portant sur la présentation, l'exécution du budget et le système de suivi.

- **La présentation du budget:** parmi les sept critères concernant la présentation et la préparation du budget, six critères sont au-dessous des normes de référence. Seul le critère concernant l'absence d'opérations extra-budgétaires est conforme à la norme de référence.
- **L'exécution du budget:** sur les quatre critères relatifs à l'exécution, deux sont au-dessous des normes de référence ; ils concernent la formation des stocks d'arriérés et l'efficacité du contrôle interne.
- **Le système d'information et de reporting :** les quatre critères sont au-dessous des normes de référence.

B. Plan d'action triennal pour améliorer la gestion des dépenses liées à la réduction de la pauvreté

Ce plan d'action concerne des améliorations à effectuer dans le domaine de la présentation budgétaire, de l'exécution et du système d'information.⁶ Les actions sont synthétisées au Tableau 1 et commentées ci-dessous. Elles sont censées compléter ou renforcer les mesures actuellement prises pour améliorer la gestion des dépenses publiques.

Présentation budgétaire

La mise en place d'un budget consolidé des administrations

Étant donné les répercussions macroéconomiques des dépenses publiques, la transparence budgétaire exige que les opérations budgétaires de l'ensemble des administrations publiques soient l'agrégat le mieux adapté à l'approche macroéconomique. Les données sur les dépenses publiques de l'ensemble des administrations publiques doivent par conséquent exprimer dans leur intégralité le besoin de financement des administrations publiques qui est une composante fondamentale de la programmation financière.

Il convient de préparer des états de dépenses prévues ou réalisées pour l'ensemble des communes et des administrations publiques en consolidant les opérations de l'administration centrale, budget général de l'État, avec les fonds autonomes et les établissements publics à caractère administratif, et avec les opérations agrégées des administrations locales. Il sera nécessaire de s'assurer que les données répondent à certains critères appropriés de couverture statistique ainsi qu'à des normes acceptables d'exactitude et d'homogénéité - nomenclature homogène, exhaustivité des dépenses sur une base brute, absence de double comptabilisation au niveau des transferts entre les niveaux d'administration, absence de la comptabilisation de l'amortissement de la dette, enregistrement des prêts nets. La mise en œuvre de ces mesures de consolidation pourrait être réalisée en deux phases, notamment le 30 juin 2002 pour les communes et le 30 juin 2003 pour le reste.

⁶ Voir: tableau des mesures du Plan d'action pour l'amélioration du suivi des dépenses budgétaires.

L'exhaustivité des informations de l'exécution des dépenses publiques financées par les bailleurs de fonds pour les financements par des dons

La collecte des informations doit être revue pour permettre d'obtenir l'ensemble des données relatives aux dépenses publiques faites au moyen de crédits et dons consentis par les différents bailleurs de fonds. Une programmation conjointe annuelle avec les bailleurs de fonds ainsi qu'un recensement trimestriel de ces opérations significatives doit être mis en place. Le délai de mise en œuvre pourrait être le 30 juin 2002

Présentation des situations budgétaires selon une classification fonctionnelle

Actuellement les situations d'exécution budgétaire ne sont pas produites selon une classification fonctionnelle, seule classification qui permet de faire une analyse en terme d'allocation efficiente des ressources. Le Cameroun redéfinit actuellement sa nomenclature budgétaire avec le concours de l'Union Européenne. Il est devenu urgent de finaliser ce travail afin d'assurer la mise en œuvre des classifications administratives, fonctionnelles et par nature dans les meilleurs délais, et au plus tard le 31 décembre 2003. La classification fonctionnelle et par nature devrait être pleinement opérationnelle à compter du 1^{er} juillet 2002.

Les besoins concernant particulièrement les dépenses de pauvreté et celles financées par les ressources dégagées dans le contexte de l'Initiative PPTE

La mission a identifié des actions urgentes pour le suivi adéquat des dépenses concernant la lutte contre la pauvreté et les dépenses financées sur les ressources PPTE. Les programmes de dépenses publiques relatifs à la réduction de la pauvreté seront déterminés à partir du DSRP qui n'est pas encore achevé. Pour ces dépenses ainsi que pour celles financées sur ressources PPTE, il faut que:

1. La classification des lignes budgétaires soit revue pour les individualiser ;
2. Elles puissent être identifiées selon la classification fonctionnelle ;
3. L'ensemble des procédures d'exécution concernant ces dépenses, y compris les crédits délégués, soit intégré dans le nouveau système de gestion des finances publiques ;
4. Que la chaîne de gestion intégrée puisse donner des informations détaillées sur les paiements réels de ces dépenses. (? ? ?)

La mise en place d'un cadre de prévision à moyen terme

La prévision des dépenses doit porter sur plus d'un exercice pour qu'il soit possible d'évaluer en toute connaissance de cause les implications futures pour les dépenses des décisions de politique budgétaire prises pendant l'exercice en cours. Et cette pratique se

justifie au plus haut point pour les coûts récurrents des dépenses en capital. Bien que la mise en place régulière de cadres de prévision à moyen terme par catégorie fonctionnelle organique représente une tâche de longue haleine, il est nécessaire de mettre en oeuvre le processus par la mise au point de scénarios à moyen terme de finances publiques pour l'ensemble des ministères dépensiers, **et le cadrage des politiques sectorielles**. La mise en oeuvre devrait se faire dans les meilleurs délais, **en commençant en 2002 par les secteurs de l'éducation et de la santé**.

Le renforcement du contrôle interne

Le contrôle interne est effectué par un certain nombre d'entités administratives. L'effectivité et l'efficacité de ces contrôles ne sont pas totalement constatées. Les raisons en sont multiples mais proviennent avant tout d'un manque de moyens en ressources humaines et matérielles. La mise en oeuvre des mesures pour améliorer l'efficacité du contrôle interne devrait se faire dans les meilleurs délais. Notamment, un programme de formation devra être mis en place pour améliorer le contrôle au premier degré. Les effectifs de l'Inspection des Services du Trésor devraient également être renforcés et le nombre des audits aléatoires augmenter pour améliorer le contrôle au second degré.

La mise en place d'un contrôle externe

Les fonctions de contrôle externe sont assurées *accessoirement* par le Contrôle Supérieur de l'Etat en l'absence de la Chambre des comptes, organe de contrôle externe prévu par la constitution. La vérification des comptes, action fondamentale pour l'examen de l'exécution budgétaire, nécessite la création d'une Chambre ou d'une Cour des comptes efficace dans les meilleurs délais et en tout cas avant le point d'achèvement (prévu pour 2003).

Accélération de la clôture des comptes

La clôture des comptes de la comptabilité générale de l'Etat est réalisée dans les six premiers mois de l'année qui suit la fin de l'année correspondante. En principe cette clôture est effectuée avant la fin du mois d'octobre, mais certaines régularisations ne sont pas effectuées dans les délais. Un raccourcissement du délai de clôture ne peut être envisagé que si les régularisations sont faites plus rapidement et pendant l'exercice. Les dispositions en vue **d'arrêter les opérations budgétaires de l'exercice** et d'accélérer la clôture des comptes doivent donc être prises sans tarder.

Mise en place d'un nouveau système de gestion intégré des finances publiques

L'amélioration de la gestion des finances publiques passe par la mise en place d'un nouveau système informatisé de gestion intégré **moderne** et efficace. Les autorités entendent rendre opérationnel le nouveau système au plus tard le 1^{er} janvier 2004. A cet effet, le gouvernement est en train de préparer une stratégie et un cahier de charges correspondants avec le concours technique de certains bailleurs de fonds.

En attendant la mise en place de ce nouveau système il faudrait, dans le court terme, améliorer le système d'information budgétaire et comptable et notamment assurer la mise en place de liens informatiques entre le Budget et le Trésor, tant au niveau central que

provincial, afin de permettre le suivi des dépenses depuis l'engagement jusqu'au paiement. Les dates butoirs devraient être le 31 décembre 2001 au niveau central et le 31 mars 2002 au niveau déconcentré.

Entreprendre des études de suivi physico-financier des dépenses.

L'amélioration de la gestion des dépenses publiques nécessitent d'entreprendre une évaluation de l'impact des dépenses budgétaires actuelles, par le biais d'enquêtes auprès des bénéficiaires. Ceci devrait être fait d'abord dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Sur la base de cette étude, il faudrait procéder à des recommandations de réforme des procédures budgétaires qui devraient être mises en exécution avant le point d'achèvement, actuellement prévu pour le deuxième semestre de 2003.

Tableau 1. Cameroun: La capacité de suivre les dépenses spécifiques visant une réduction de la pauvreté

Gestion budgétaire		Niveau à atteindre	à Évaluation Juillet 2001	Niveau atteint?
Présentation et Préparation	Exhaustivité			
	1. Les situations consolidées suivent les standards MSFP sur les administrations publiques	A	B	
	2. Les activités du gouvernement ne sont pas réalisées par l'intermédiaire d'opérations extra-budgétaires selon un niveau significatif	A	A	Oui
	3. L'exécution du budget est très proche des prévisions (en termes de niveau et d'affectation fonctionnelle)	B	C	
	4. Le budget comprend les dépenses en capital et courantes financées par les bailleurs de fonds	A	B	
	Classification			
	5. Les classifications budgétaires sont administratives, économiques et fonctionnelles	B	C	
	6. Les dépenses relatives à la réduction de la pauvreté sont clairement identifiées dans le budget	A	B	
Exécution	Projections			
	7. Les projections à moyen terme sont intégrées dans le cycle budgétaire	A	C	
	Contrôles internes			
	8. Faible niveau du stock des arriérés; faible accumulation de nouveaux arriérés durant l'année précédente	A	B	
	9. Le contrôle interne est effectif et efficace	A	B	
	10. Des vérifications du suivi sont effectuées en complément du contrôle interne.	B	B	Oui
	Réconciliation			
	11. La réconciliation des données bancaires et comptables est effectuée systématiquement.	A	A	Oui
Informations sur l'exécution du budget d'information	Le suivi des dépenses durant l'année			
	12. Les situations internes des ministères sont reçues dans les quatre semaines suivant la période de référence	B	B	Oui
	13. Les situations périodiques sont classées selon la classification fonctionnelle.	A	C	
	Les comptes définitifs vérifiés			
	14. La clôture des comptes est effectuée dans les deux mois qui suivent la fin de l'exercice.	A	C	
15. Les comptes sont vérifiés et présentés au parlement dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice.	B	C		

A = Satisfaisant B = Convenable C= A améliorer

III. Actions à entreprendre pour l'amélioration du suivi des dépenses pour la réduction de la pauvreté

Tableau des actions à mettre en œuvre pour améliorer le suivi des dépenses visant à la réduction de la pauvreté				
Action à entreprendre	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004
1. Situations consolidées du budget		Révision de la nomenclature budgétaire pour rendre homogène l'ensemble des classifications budgétaires des collectivités locales et Administrations publiques (EPA)	Consolidation du budget général de l'Etat avec les EPA	Annexe budgétaire présentant les données consolidées des collectivités locales et la présentation d'un suivi semestriel.
2. Intégration des dons		Etablissement de protocoles entre différentes administrations afin de quantifier les données relatives aux dons et les inscrire au budget.	Évaluation des résultats de mise en œuvre de la stratégie pour améliorer l'information et mise en place du système de suivi.	
3. Amélioration des classifications budgétaires	Achever la préparation, en cours actuellement, de la classification par nature de la nomenclature budgétaire.	Intégration d'une codification spécifique des dépenses relatives au programme DSRP		
4. Amélioration de la prévision à moyen terme		Amélioration de la programmation des dépenses à moyen terme pour l'ensemble du budget général de l'Etat	Poursuite des travaux en y incorporant les EPA et les collectivités décentralisées.	
5. Contrôle interne	Mise en œuvre d'une concertation entre les services de contrôle interne pour une optimisation du contrôle. Accroissement de moyens physiques et logistiques, y compris les effectifs de l'inspection du trésor.	Mise en œuvre d'une formation technique pour l'ensemble des services d'inspection. Intégration de l'étape de paiement dans la chaîne informatisée de la dépense pour les opérations réalisées au centre et au niveau déconcentré.	Poursuite des formations	
6. Accélération de la clôture des comptes de la comptabilité		Raccourcissement de la période complémentaire à un mois. Réduction des délais de	Poursuite des travaux	La mise en place d'une chaîne intégrée

Tableau des actions à mettre en œuvre pour améliorer le suivi des dépenses visant à la réduction de la pauvreté				
Action à entreprendre	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004
générale de l'Etat		régularisations à deux mois.		de gestion budgétaire et comptable.

Tableau des actions à mettre en œuvre pour améliorer le suivi des dépenses visant à la réduction de la pauvreté				
Action à entreprendre	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004
7. Informatisation de la chaîne de la dépense	Préparation des termes de référence et du cahier des charges pour un système intégré.	Sélection des consultants pour la réalisation du programme d'informatisation	Poursuite des travaux et mise en chantier d'une application intégrée.	Mise en place de l'application intégrée au 1 ^{er} janvier 2004
8. Le contrôle externe		Création de la Cour ou Chambre des comptes. Recrutement et formation accélérée des Conseillers et autres personnel technique	Poursuite de la formation	

Ce tableau propose un ensemble d'actions qui pourrait être mis en œuvre sur une période d'environ trois années. Les développements ci-dessous précisent les causes et les objectifs de ces actions.